La gouvernance des conseils scolaires

L'accent sur le rendement

Rapport du comité pour l'examen de la gouvernance remis à la ministre de l'Éducation de l'Ontario

Avril 2009

La gouvernance des conseils scolaires

L'accent sur le rendement

Rapport du comité pour l'examen de la gouvernance remis à la ministre de l'Éducation de l'Ontario

Avril 2009

L'essence même de notre mandat consiste à transmettre intacts à nos successeurs les biens, les responsabilités et les idéaux qui nous ont été confiés.

– Un conseil scolaire

Le 20 avril 2009

L'honorable Kathleen Wynne
Ministre de l'Éducation

Madame la ministre,

Le Comité pour l'examen de la gouvernance a le plaisir de vous remettre son rapport intitulé *La gouvernance des conseils scolaires : l'accent sur le rendement*.

Conformément à son mandat, le Comité a organisé des consultations à l'échelle de la province. Les vingt-cinq recommandations formulées par le Comité à propos des fonctions et responsabilités des conseils scolaires, des présidentes et présidents, des conseillères et conseillers scolaires individuels et des directrices et directeurs de l'éducation tiennent compte des commentaires que nous avons reçus lors de ces consultations. Il en va de même des pratiques efficaces en matière de gouvernance; du renforcement des capacités des conseillères et conseillers scolaires; et des règlements concernant les intérêts de la province portant sur le rendement des élèves, que le gouvernement a l'intention d'élaborer.

Nous avons été impressionnés par l'intérêt réel et la qualité de la participation des personnes qui ont contribué à cet examen. Les commentaires des participants lors des consultations régionales et les mémoires pertinents que nous avons reçus de la part de divers groupes d'intervenants ont alimenté nos discussions et orienté nos recommandations.

Le Comité, dont les membres étaient Harold Brathwaite, Denis Chartrand, Penny Milton, Paula Peroni, Peggy Sattler et moi-même, estime que ces recommandations renforceront et moderniseront la gouvernance des conseils scolaires en Ontario.

Le Comité tient à rendre hommage à la contribution de Rick Johnson, qui a initialement co-présidé le Comité. Il souhaite également remercier le personnel ministériel de son dévouement et de son soutien au plan de l'exécution de son mandat.

Nous sommes honorés d'avoir siégé à ce Comité et d'avoir contribué au renforcement de l'éducation financée par les deniers publics.

La présidente,

Madeleine Chevalier

MEMBRES DU COMITÉ POUR L'EXAMEN DE LA GOUVERNANCE

Madeleine Chevalier, présidente
Conseillère scolaire et ancienne présidente, Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est de l'Ontario; ancienne présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones.

Harold Brathwaite
Directeur général, regroupement des Enseignantes et enseignants retraités de l'Ontario; ancien directeur de l'éducation, Peel District School Board.

Denis S. Chartrand
Consultant en éducation et professeur, Université d'Ottawa; ancien directeur de l'éducation, Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario; ancien président, Conseil des directions de l'éducation de l'Ontario.

Penny Milton
Directrice générale, Association canadienne d'éducation; ancienne présidente, Toronto Board of Education; ancienne directrice générale, Ontario Public School Boards' Association.

Paula Peroni
Conseillère scolaire et ancienne présidente, Sudbury Catholic District School Board; présidente, Ontario Catholic School Trustees' Association; vice-présidente, Association canadienne des commissaires d'écoles catholiques.

Peggy Sattler
Conseillère scolaire et ancienne présidente, Thames Valley District School Board; membre du conseil d'administration, Ontario Public School Boards' Association.

Table des matières

I. Mandat du Comité pour l'examen de la gouvernance 7

Processus de consultation et délibérations du Comité 8

II. Contexte et difficultés 10

III. Qu'entend-on par bonne gouvernance? 12

IV. Clarification des rôles et responsabilités dans la *Loi sur l'éducation* 14

Conseils scolaires 15
Conseillères et conseillers scolaires 17
Présidentes et présidents du conseil scolaire 19
Directrices et directeurs de l'éducation 20

V. Pratiques en faveur d'une bonne gouvernance 23

Outils de bonne gouvernance 25
Comités de vérification 25
Code de conduite 27

VI. Renforcement des capacités 31

VII. Règlements concernant les intérêts de la province 38

VIII. Autres enjeux 43

IX. Conclusion 46

X. Liste de recommandations 48

Annexes

A. Conseils participant aux consultations régionales 54
B. Mandat 56
C. Document de consultation 57

An equivalent publication is available in English under the title
School Board Governance: A Focus on Achievement.
Report of the Governance Review Committee to the Minister of Education.

Cette publication est affichée sur le site Web du ministère de l'Éducation au www.edu.gov.on.ca.

Parmi les conseils scolaires, il y a consensus quant à ce qu'est la priorité absolue d'un conseil scolaire : réunir toutes les conditions nécessaires pour offrir une éducation de grande qualité à chaque élève et assurer sa réussite à l'école et dans la vie.

– Un organisme participant

I Mandat du Comité pour l'examen de la gouvernance

LE 4 NOVEMBRE 2008, l'honorable Kathleen Wynne, ministre de l'Éducation, a établi le Comité pour l'examen de la gouvernance et mandaté le Comité de consulter les conseillères et conseillers scolaires, les présidentes et présidents, les parents, la direction de l'éducation, entre autres, et de formuler des recommandations sur les points suivants :

- les façons de moderniser et clarifier dans la *Loi sur l'éducation* les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités des conseils scolaires, des présidentes et présidents, des conseillères et conseillers scolaires individuels et des directrices et directeurs de l'éducation, tout en consolidant les relations entre les responsables élus en tant que groupe et la directrice ou le directeur de l'éducation en tant que seul employé responsable devant le conseil;
- les pratiques efficaces en matière de gouvernance applicables au secteur de l'éducation, notamment les codes de conduite et les comités de vérification;
- un programme approprié de renforcement des capacités à long terme à l'intention des conseillères et des conseillers scolaires;
- un contenu et un format appropriés pour les éventuels règlements concernant les intérêts de la province, conçus pour permettre aux conseils d'obtenir des élèves les résultats spécifiés dans le règlement, tels que l'amélioration de la littératie et de la numératie et des taux d'obtention du diplôme.

Les dépenses des conseillères et conseillers scolaires, leurs honoraires, les limites territoriales des conseils et le régime des quatre systèmes scolaires ont été spécifiquement identifiés comme ne relevant pas du mandat du Comité.

Le 20 février 2009, à la demande de la Ministre, le Comité a soumis un rapport sur les progrès accomplis, afin de la conseiller sur les questions relatives au projet de loi qui sera déposé au printemps. La Ministre a également demandé à ce que le Comité soumette son rapport final d'ici au 20 avril 2009.

Processus de consultation et délibérations du Comité

Le Comité a élaboré un document de consultation qui a été publié sur le site Web du Ministère et a été envoyé à l'ensemble des présidentes et des présidents des conseils scolaires de district et des administrations scolaires et aux directrices et directeurs de l'éducation. En janvier et février 2009, le Comité a tenu des consultations régionales avec les conseillères et conseillers scolaires, la direction de l'éducation et les représentants des parents à Toronto, Sudbury, Ottawa, Thunder Bay, Barrie et London, et a consulté directement les directrices et directeurs des conseils de langue française. D'autres consultations se sont tenues avec les présidentes et présidents, anciens et en poste, des conseils publics de langue anglaise et de langue française et des conseils scolaires catholiques de langue anglaise et de langue française. Les conseils scolaires, les organismes et les membres du public ont été invités à adresser des observations écrites ou à répondre au document de consultation directement sur le site Web du Ministère.

En conséquence, les membres du Comité ont rencontré les représentants de 70 conseils scolaires, y compris 137 conseillères et conseillers scolaires, 54 directrices et directeurs de l'éducation et 71 représentants des parents. Nous avons aussi reçu 148 réponses écrites au document de consultation (voir Annexe C).

Le Comité a demandé conseil à des personnes ayant de l'expertise et de l'expérience en matière de gouvernance, originaires de différentes circonscriptions canadiennes : Carole Olsen (surintendante, Halifax Regional School Board); Michael Fullan (conseiller spécial du premier ministre de l'Ontario et professeur, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario); Patricia Bradshaw (professeure adjointe de comportement organisationnel, Schulich School of Business, Université York); Veronica Lacey (présidente-directrice générale, Alliance-Éducation); Marilyn Gouthro (ancienne directrice de l'éducation); et Marc Godbout (ancien directeur de l'éducation et ancien sous-ministre adjoint, ministère de l'Éducation de l'Ontario).

Outre ces consultations, le Comité s'est réuni officiellement à dix reprises de novembre 2008 à avril 2009, ce qui lui a permis d'avoir moult discussions animées grâce à la richesse des données reçues. Les recommandations formulées dans le présent rapport final en sont le résultat.

Dans le cadre de leurs discussions, les membres du Comité ont cerné plusieurs convictions et principes sous-tendant les recommandations du présent rapport :

- Les conseils scolaires élus localement dans les quatre systèmes financés par des fonds publics sont ce qui confère son caractère « public » à l'éducation publique et le maintient.
- Les conseils scolaires sont responsables devant leurs électeurs et le public au sens large. Ils sont également tenus de respecter le cadre législatif provincial et les exigences en matière de politiques.
- Les conseils scolaires dirigent l'éducation par le biais de l'établissement de politiques.
- Les conseillères et conseillers scolaires sont un lien essentiel avec leur collectivité et apportent un éclairage local au processus d'établissement de politiques.
- Il est important d'encourager de bons candidats à se présenter aux élections. Puisque le poste de conseillère ou conseiller scolaire est une charge élective, les qualifications minimales actuelles pour cette candidature sont appropriées.
- La directrice ou le directeur de l'éducation est embauché par le conseil scolaire et est responsable devant celui-ci de la mise en œuvre de la politique du conseil scolaire dans le respect du cadre législatif de la province.
- Davantage de clarté sur les rôles respectifs des conseillères et conseillers scolaires, des conseils, des présidentes et présidents et de la direction de l'éducation aidera les personnes occupant ces fonctions à mieux s'en acquitter et à travailler en collaboration pour appuyer la réussite des élèves.

Sous chaque sujet majeur, nous avons souligné le problème traité et ce que nous avons entendu et lu à ce sujet, suivi de l'opinion et des recommandations du Comité. Conformément au mandat, ces recommandations sont formulées pour être applicables à tous les conseils scolaires et toutes les administrations scolaires de l'Ontario; là où le terme « conseil scolaire » est utilisé, il inclut les administrations scolaires.

Contexte et difficultés

LES CONSEILS SCOLAIRES sont responsables de proposer une éducation financée par des fonds publics au sein de leurs circonscriptions scolaires, conformément à l'ensemble des lois et règlements pertinents et en utilisant les fonds qui leur sont fournis par la province de l'Ontario. Les conseils fournissent des installations, des services de transport, des programmes et des services, et gèrent le risque associé au fonctionnement des systèmes scolaires.

Les conseils scolaires élus régissent l'éducation depuis le dix-neuvième siècle. Néanmoins, le changement d'orientation, qui fait que l'on passe de la responsabilité de fournir des possibilités d'instruction à tous les élèves en droit d'être scolarisés à la responsabilité des résultats scolaires pour tous les élèves, est récent. À présent, il est communément admis qu'une gouvernance locale efficace est essentielle pour atteindre les résultats souhaités pour les élèves. Malgré le peu de recherche et le peu d'expérience dont on dispose pour orienter les conseils scolaires dans l'exercice de leur mandat consistant à améliorer le rendement des élèves, un consensus se dégage, à savoir que les conseils ont besoin d'avoir des attentes élevées pour les résultats des élèves, de définir des orientations stratégiques en vue de l'amélioration, d'affecter des ressources pour appuyer les stratégies et de tenir le système responsable par un contrôle régulier de la performance.

Le nouveau mandat concernant le rendement des élèves survient dans un contexte de changements majeurs qui ont une incidence sur les dispositions en matière de gouvernance établies de longue date en Ontario et qui ont posé des difficultés aux conseils scolaires élus :

- l'établissement d'un modèle de financement provincial et de péréquation du financement par élève avec la perte concomitante de la discrétion concernant les impôts municipaux;

- la fusion de conseils scolaires, avec pour conséquence des organisations et/ou des territoires plus importants;
- des changements démographiques, y compris l'immigration, la migration, la baisse des effectifs et la croissance démographique;
- une hausse des attentes et des demandes de la société sur les écoles;
- une participation accrue des parents et des élèves à la prise de décision;
- une augmentation considérable de l'orientation et de l'intervention provinciales dans l'éducation.

Ces changements ont mené de nombreux conseils à réexaminer leur mandat et leur modèle de gouvernance afin qu'il serve au mieux ce mandat. Alors que tous les conseils ont le sentiment que c'est leur rôle de maintenir une infrastructure qui soutienne la prestation des programmes éducatifs, un nombre croissant de conseils assument également la responsabilité de la qualité de l'apprentissage qui s'effectue dans leurs écoles, et s'en tiennent pour responsables.

Ces dernières années, l'implication du ministère de l'Éducation dans l'établissement de priorités, de cibles et d'objectifs provinciaux et dans leur réalisation par l'apport d'expertise et de ressources financières est allée croissant. Cependant, une vision provinciale de l'éducation doit prévoir une marge de manœuvre suffisante pour les réponses créatives et innovantes des conseils scolaires face aux besoins locaux.

> *Le chemin qui conduit à la bonne gouvernance est rempli d'obstacles : manque de temps, de ressources ou d'expertise; nombre d'affaires urgentes exigeant une attention immédiate; relations de gouvernance tendues; mauvaise compréhension des rôles et des responsabilités à exercer (ou négligence dans l'exercice de ces rôles et responsabilités); gestion déficiente des délibérations du conseil, etc. L'élimination ou la réduction de ces obstacles est donc le plus grand défi que doivent relever les conseils scolaires.*
>
> – Un conseil scolaire

Qu'entend-on par bonne gouvernance?

III

LA GOUVERNANCE CONSISTE en l'allocation de responsabilités au sein d'une organisation. La bonne gouvernance offre un cadre et un processus à l'allocation de compétences décisionnelles. Les avantages de la bonne gouvernance sont clairs, même en cas de divergence concernant la façon précise dont elle devrait être établie. La bonne gouvernance requiert de la clarté, une compréhension partagée des rôles, des responsabilités et des règles, et la communication de rapports.

La gouvernance en matière d'éducation n'est pas simplement une question de rôle et de responsabilités des conseils scolaires. De nombreux acteurs de la gouvernance en matière d'éducation jouent un rôle significatif dans le processus d'élaboration de politiques : les conseils scolaires composés des conseillères et conseillers scolaires élus et des conseillères et conseillers scolaires des Premières nations (appelés collectivement dans le présent rapport « conseillères et conseillers scolaires »), des élèves conseillères et conseillers, des directrices et directeurs de l'éducation, les comités de participation des parents et les conseils d'école. En outre, les conseils scolaires peuvent conclure des accords de partenariat avec des municipalités et d'autres organismes qui peuvent influer sur la gouvernance. Les conseils sont tenus d'équilibrer leur responsabilité en matière de priorités et de questions locales, tout en se conformant aux exigences de la *Loi sur l'éducation* et de ses règlements d'application et aux politiques du ministère de l'Éducation. Les consultations ont aussi permis de réaliser que la qualité de la relation et la synergie qui existe entre les conseillères et conseillers scolaires et la directrice ou le directeur de l'éducation sont un des autres signes particuliers d'une bonne gouvernance.

Les consultations du Comité et les observations écrites qu'il a reçues ont permis d'établir que les conseils ont plusieurs modèles de gouvernance en place. Si tous les conseils reconnaissent gouverner par politiques, certains

ont mis au point des formes spécifiques de « gouvernance par politiques » dans lesquelles le rayon d'action du conseil et de son administration est clairement délimité. D'autres se fondent sur des pratiques antérieures et les règles établies dans les règlements administratifs. Le Comité a trouvé que pratiquement rien ne pouvait justifier l'imposition d'un modèle de gouvernance unique ou particulier.

La gouvernance par un conseil élu n'est pas une gouvernance « d'entreprise » et ne peut le devenir. Le Comité conclut qu'il n'existe pas un modèle qui soit le meilleur pour tous les conseillers et conseillères scolaires; dans chaque situation, les dispositions concernant la gouvernance doivent tenir compte de la mission, de la culture, des traditions et des relations de l'organisation. Il faut également que la gouvernance des conseils scolaires tienne compte des processus politiques, notamment de la défense des intérêts politiques et de la tolérance des opinions divergentes. Le Comité offre les principes ou indicateurs suivants en ce qui a trait à la gouvernance efficace des conseils scolaires :

- Les conseillères et conseillers scolaires ont une mission clairement établie avec des attentes élevées à l'égard du rendement des élèves.
- Les conseillères et conseillers scolaires allouent leurs ressources pour contribuer à la réalisation des objectifs définis par leurs soins.
- Les conseillères et conseillers scolaires tiennent leur système pour responsable du rendement des élèves par l'entremise de la directrice ou du directeur de l'éducation, contrôlant régulièrement les preuves du rendement des élèves.
- Les conseillères et conseillers scolaires collaborent avec leurs électeurs à l'élaboration de politiques qui ont une incidence sur eux et communiquent leurs progrès en matière d'amélioration du rendement des élèves.
- Les conseillères et conseillers scolaires surveillent leur propre performance et prennent des mesures visant l'amélioration constante de leurs processus de gouvernance.

> *Les conseils scolaires ont la responsabilité de créer un système d'écoles à visage humain qui reflète la culture locale, gère efficacement les ressources du conseil et prépare tous les élèves à la réussite.*
>
> **– Un conseil scolaire**

Clarification des rôles et responsabilités dans la *Loi sur l'éducation*

IV

La vaste majorité des participants et des observations ont insisté sur le fait que la clarification des responsabilités et des rôles respectifs des conseils scolaires, des présidentes et présidents de conseil, des conseillères et conseillers scolaires individuels et de la direction de l'éducation dans la *Loi sur l'éducation* a longuement tardé et améliorerait la bonne gouvernance.

Les divers pouvoirs et fonctions des conseils scolaires sont disséminés dans toute la *Loi sur l'éducation*. En formulant ses recommandations, le Comité s'est concentré sur les principales fonctions des conseils, des présidentes et présidents, des conseillères et conseillers scolaires et de la direction de l'éducation qu'il s'agit de clarifier afin qu'elles reflètent les fonctions essentielles qu'ils remplissent et appuient ainsi la bonne gouvernance. Tout en appréciant la complexité de cette tâche, le Comité suggère également que la *Loi* dans son ensemble soit révisée afin de renforcer et d'harmoniser les dispositions concernant les fonctions et les pouvoirs et d'éliminer celles qui sont caduques, et de permettre ainsi aux conseils scolaires d'assumer leurs responsabilités plus efficacement.

Les conseils scolaires, les conseillères et conseillers scolaires, les présidentes et présidents de conseil et les directrices et directeurs de l'éducation agissent conformément à un vaste cadre législatif créé aux termes de la *Loi sur l'éducation*, de la *Loi sur les élections municipales*, de la *Loi sur les droits de*

> *En tant que personne morale, nous devons demeurer uniquement responsables de la réussite de chaque élève ainsi que du rendement financier et opérationnel de l'organisation, même si ces responsabilités sont déléguées à la directrice ou au directeur de l'éducation, notre seul employé.*
>
> – Un conseil scolaire

la personne, de la *Loi sur les relations de travail* et d'autres lois pertinentes. On présume qu'ils sont tenus d'agir conformément aux lois, règlements et politiques applicables.

Conseils scolaires

Dans les consultations et les observations, les conseils scolaires étaient considérés comme responsables des ressources qui leur étaient allouées pour l'éducation. Définir l'orientation stratégique, élaborer des politiques et surveiller ou contrôler la mise en œuvre étaient généralement présentés comme étant le rôle des conseillères et des conseillers scolaires. La direction de l'éducation était largement tenue responsable de la mise en œuvre des politiques et de l'orientation stratégique. Il était également clair que, dans ce cadre général, le modèle particulier de gouvernance variait entre les conseils. Par ailleurs, les notions de politique, de mise en œuvre et de fonctionnement variaient selon les conseils.

À l'heure actuelle, les objectifs généraux d'une éducation financée par des fonds publics pour lesquels les conseils scolaires existent sont présumés, et non énoncés dans la *Loi sur l'éducation*. La *Loi* fait état des pouvoirs des conseils scolaires en ce qui concerne notamment l'achat de lait pour les élèves, la création de corps de cadets et l'érection de clôtures; elle ne mentionne cependant pas le rendement des élèves et leur bien-être et ne reconnaît nulle part aux conseils scolaires la fonction principale de veiller aux résultats de l'éducation.

Selon le Comité, le mandat des conseils scolaires devant être reflété dans la *Loi* est le suivant. Les conseils scolaires sont tenus :

- de promouvoir la réussite et le bien-être des élèves;
- de fournir des programmes d'éducation efficaces et appropriés pour les élèves;
- d'assurer la gestion efficace des ressources du conseil.

Le Comité recommande en outre que le mandat du ministère de l'Éducation et les objectifs généraux qu'il cherche à réaliser soient également formulés dans la *Loi*.

Enfin, la législation doit établir des distinctions claires dans la terminologie utilisée pour désigner les conseils scolaires, en tant que personnes morales, par opposition au corps des membres élus et nommés, qui est appelé dans le présent rapport conseillères et conseillers scolaires.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RÔLE DES CONSEILS SCOLAIRES

1. La *Loi sur l'éducation* doit être modifiée afin d'inclure une déclaration selon laquelle le mandat des conseils scolaires consiste à promouvoir le bien-être et le rendement des élèves, à offrir des programmes éducatifs efficaces et appropriés pour les élèves et à assurer une gestion efficace des ressources du conseil.
2. Les objectifs généraux pour lesquels le ministère de l'Éducation existe doivent être inclus dans la *Loi*.
3. La *Loi sur l'éducation* dans son intégralité doit être révisée afin de renforcer et d'harmoniser ses dispositions et de supprimer celles qui sont caduques et, éventuellement, de permettre aux conseils scolaires d'assumer leurs responsabilités sans avoir besoin de se référer à une liste détaillée.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES FONCTIONS DES CONSEILS SCOLAIRES

4. Les conseillères et conseillers scolaires devraient être responsables de l'établissement des politiques qui régissent l'éducation dans leur district scolaire.
5. Les conseillères et conseillers scolaires devraient embaucher une directrice ou un directeur de l'éducation qui sera la directrice générale ou le directeur général de l'organisation.
6. Les conseillères et conseillers scolaires devraient être responsables de la gestion du rendement de la directrice ou du directeur de l'éducation.
7. Les conseillères et conseillers scolaires devraient approuver un plan stratégique pluriannuel qui inclut des objectifs en matière de rendement des élèves.
8. Le conseil scolaire devrait faire un rapport annuel au public et à la ministre ou au ministre sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de son plan stratégique.
9. Le conseil scolaire devrait faire un rapport annuel au public et à la ministre ou au ministre sur les mesures entreprises pour garantir la gouvernance efficace et transparente du conseil scolaire, notamment la conformité avec les règlements et les lois provinciales et les responsabilités fiduciaires.
10. La *Loi* devrait établir une distinction claire dans les termes employés pour désigner un conseil scolaire, en tant que personne morale, par opposition au corps des membres élus et nommés.

Conseillères et conseillers scolaires

Les conseillères et conseillers scolaires tirent leur autorité de la législation, et la gouvernance politique est la forme établie de gouvernance locale pour l'éducation en Ontario. Parmi ses caractéristiques déterminantes, figurent l'élection des conseillères et conseillers scolaires, la responsabilité des conseillères et conseillers scolaires devant un électorat, la gestion des relations avec la circonscription scolaire et l'avis du public. Les conseillères et conseillers scolaires prennent des décisions sur des politiques publiques concernant des sujets sur lesquels des personnes raisonnables peuvent être en désaccord. Les débats sur des politiques sont nécessairement confus quand ils impliquent de démêler des valeurs ou convictions conflictuelles ou d'allouer des ressources rares. Les conseillères et conseillers scolaires sont censés agir dans l'intérêt public général, tout en représentant simultanément des circonscriptions scolaires identifiables. Bien que les conseils n'aient plus de pouvoir discrétionnaire à propos de l'imposition locale, les conseillères et conseillers scolaires maintiennent un fort sens de la responsabilité envers les électeurs locaux. En tant que membre du conseil, une conseillère ou un conseiller scolaire individuel est censé agir dans le respect des règlements administratifs du conseil et être loyal envers les décisions du conseil. Cependant, en tant qu'élus, les conseillères et conseillers scolaires sont aussi censés défendre les intérêts de leurs circonscriptions scolaires. Certains conseillers et conseillères qui se sont présentés devant le Comité ont déclaré être avant tout responsables envers leur électorat. Cette double responsabilité envers le conseil et une circonscription scolaire crée parfois des tensions au niveau local.

Lors des consultations du Comité, les conseillères et conseillers scolaires ont souvent évoqué la difficulté de réconcilier leur obligation de défendre les valeurs et intérêts de leurs électeurs avec l'obligation pour le conseil de prendre des décisions pour le bien de tous les élèves du système et conformément aux initiatives et cadres des politiques du Ministère. La question s'est posée de savoir si la latitude dont disposent actuellement les conseillères et conseillers scolaires pour la prise de décision est favorable à une gouvernance politique locale efficace.

Le manque de clarté entourant le rôle de conseillère ou conseiller scolaire et des conseils aboutit à diverses interprétations et perceptions de la part des conseillères et conseillers scolaires et du public en général, en ce qui

concerne des problèmes tels que la communication avec le personnel du conseil, la communication avec les électeurs et le soutien par le public des décisions du conseil. Nombre de conseillères et conseillers scolaires ont évoqué la difficulté à « comprendre le rôle » et également les tensions engendrées lors de divergences entre leur point de vue et celui des parents et des électeurs. Les différences qui surviennent entre un conseil élu et sa directrice ou son directeur de l'éducation, parmi les conseillères et conseillers scolaires d'un conseil ou entre une conseillère ou un conseiller scolaire et ses électeurs peuvent détourner l'attention du conseil du rendement des élèves. Plusieurs conseils résolvent certains de ces problèmes par le biais de leur modèle de gouvernance ou dans des politiques, mais il devient nécessaire d'établir de la clarté au niveau provincial.

Bien qu'il soit généralement admis que les conseillères et conseillers scolaires individuels ne disposent pas d'un pouvoir indépendant de prise de décision, le conseil délègue parfois certains de ses pouvoirs à un membre pour qu'il agisse en son nom, par exemple pour siéger en tant que représentant du conseil à des comités multipartites ou des groupes de travail, ou dans le cadre de processus quasi judiciaires spécifiques.

Certains conseillers et conseillères scolaires décrivent leur rôle comme s'ils étaient des concepteurs et contrôleurs de politiques, et le rôle de l'administration comme responsable de la mise en œuvre de politiques. D'autres ont parlé de leur implication dans des questions opérationnelles clés et trouvaient que ce rôle leur convenait. Des directrices et directeurs d'un certain nombre de conseils, toutefois, ont mentionné que les tentatives de la part de conseillères et conseillers scolaires individuels de diriger le personnel pouvaient affaiblir l'autorité et la responsabilité de la direction, sujet d'inquiétude pour eux.

Les conseillères et conseillers scolaires, comme les directrices et directeurs des conseils qui opéraient sous une forme ou une autre de modèle de gouvernance politique se sont montrés favorables à ce type de modèle et ont souligné les avantages d'une délimitation plus claire des rôles pour les conseillères et conseillers scolaires, la direction et les cadres supérieurs responsables de l'administration.

Le Comité conclut que la législation devrait refléter les fonctions des conseillères et conseillers scolaires.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES FONCTIONS DES CONSEILLÈRES ET CONSEILLERS SCOLAIRES INDIVIDUELS

11. Les conseillères et conseillers scolaires individuels devraient être tenus :

i. d'agir en conformité avec la politique et les règlements du conseil;

ii. d'attirer l'attention du conseil sur les intérêts de la communauté locale;

iii. de communiquer, d'expliquer et de soutenir les décisions du conseil.

Présidentes et présidents du conseil scolaire

Bien que la présidente ou le président du conseil joue un rôle clé dans le fonctionnement efficace d'un conseil, la *Loi* ne mentionne pas ses fonctions. Les participants ont souligné l'importance du rôle de leadership des présidentes et présidents et l'importance d'une présidente ou d'un président efficace en matière de capacité d'un conseil de gouverner. Une présidente ou un président efficace assure, entre autres responsabilités, l'application d'une équité en matière de procédure et le respect du code de conduite lors des réunions, établit l'ordre du jour en collaboration avec la direction, et veille à ce que le conseil dispose de suffisamment de données pour prendre des décisions. De bonnes relations de travail entre la présidente ou le président et la direction de l'éducation étaient largement considérées comme un élément essentiel d'une gouvernance efficace, puisque la présidente ou le président fait souvent figure de lien entre le conseil et la direction. Les présidentes et présidents étaient unanimement reconnus comme les porte-parole publics du conseil sur les questions de politique.

Le Comité conclut que les rôles essentiels du conseil scolaire doivent être reflétés dans la législation.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES FONCTIONS DE PRÉSIDENTE OU DE PRÉSIDENT DU CONSEIL SCOLAIRE

12. Les présidentes et présidents du conseil scolaire devraient être tenus :
    i. de présider toutes les réunions des conseillères et conseillers scolaires, sauf disposition contraire;
    ii. de mener les réunions conformément aux politiques et règlements du conseil;
    iii. d'établir les ordres du jour des réunions du conseil, en consultation avec la directrice ou le directeur de l'éducation;
    iv. de représenter le conseil auprès de la directrice ou du directeur de l'éducation;
    v. d'agir en tant que porte-parole officiel du conseil scolaire, sauf disposition contraire du conseil.

> *La présidente ou le président du conseil occupe un poste d'influence et est à même d'exercer une influence positive sur les rapports qu'entretiennent les membres du conseil et divers intervenants, dans le but de mieux servir la cause de l'éducation publique dans le milieu communautaire.*
>
> – Un conseil scolaire

Directrices et directeurs de l'éducation

La directrice ou le directeur de l'éducation a été largement reconnu comme le leader éducatif, ainsi que la directrice générale ou le directeur général du conseil scolaire et, de ce fait, responsable envers le conseil de l'administration du système scolaire, par le biais de son personnel. Néanmoins, le Comité a lu et entendu que la directrice ou le directeur de l'éducation et la haute direction peuvent avoir une perception différente de celle des conseillères et conseillers scolaires à propos des sujets considérés comme opérationnels, et

par conséquent relevant de la directrice et du directeur, et des sujets considérés comme étant politiques et donc relevant des conseillères et conseillers scolaires. Bien que cette divergence de point de vue puisse être source de tensions, elle peut également être source de tension créative générant de nouvelles idées émanant de points de vue différents lorsqu'il existe des rapports de confiance entre le conseil et sa directrice ou son directeur de l'éducation.

La grande majorité de ceux qui ont donné leur avis au Comité trouvait que la directrice ou le directeur de l'éducation est le seul employé qui soit officiellement responsable directement devant le conseil et qui soit responsable envers le conseil de toutes les opérations et de tous les résultats dus à sa direction. La plupart des participants estimait que puisque les conseils et les directrices et directeurs doivent respecter la législation, il est raisonnable qu'on s'attende à ce que les directrices et directeurs soumettent différents rapports à la ministre ou au ministre de l'Éducation de la part du conseil scolaire, et que ceci n'entraîne pas de responsabilité directe envers qui que ce soit d'autre que le conseil scolaire employeur.

Des conflits surviennent également pour les directrices et directeurs de l'éducation en cas de divergences entre les objectifs en matière de politiques du conseil et les directives du ministère de l'Éducation. Le Comité a entendu qu'à moins d'une clarification de la *Loi sur l'éducation* concernant les responsabilités des directrices et directeurs de l'éducation à l'égard du Ministère, cette tension demeurera, avec des conséquences pour l'efficacité à la fois des directrices et directeurs et des conseils.

> *Le manque de clarté en ce qui concerne le rôle du personnel administratif et les conseillers scolaires constitue probablement l'un des plus grands défis auxquels font face les conseils. Cette difficulté est exacerbée par le fait que ces rôles ne sont pas clairement définis dans la* Loi sur l'éducation, *ni ailleurs.*
>
> – Un conseiller scolaire

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES FONCTIONS DE DIRECTRICE OU DIRECTEUR DE L'ÉDUCATION

13. Les directrices et directeurs de l'éducation devraient être tenus :
    i. d'élaborer et de mettre en œuvre des plans pour atteindre les objectifs stratégiques du conseil scolaire;
    ii. de présenter régulièrement un rapport au conseil sur la mise en œuvre des objectifs du conseil;
    iii. de formuler des recommandations au conseil sur l'amélioration du rendement des élèves;
    iv. de mettre en œuvre des politiques et des directives du conseil;
    v. de diriger et de contrôler toutes les activités du conseil scolaire conformes à l'orientation stratégique et aux objectifs opérationnels approuvés par le conseil;
    vi. d'informer le conseil si, d'après la directrice ou le directeur de l'éducation, ses décisions ou mesures ne sont pas conformes à la législation;
    vii. d'informer la ou le sous-ministre de l'Éducation si, d'après la directrice ou le directeur de l'éducation, les décisions ou les mesures du conseil ne sont pas conformes à la législation;
    viii. de renseigner les conseillères et conseillers scolaires au sujet des questions pertinentes, notamment celles qui risquent d'être un sujet de dispute;
    ix. de recruter et d'affecter le personnel du conseil, et de gérer sa performance en la comparant aux objectifs du conseil;
    x. de gérer l'administration de l'organisation.

14. Le Comité recommande que, dans les cas où les postes de trésorière ou trésorier et de directrice ou directeur de l'éducation ne sont pas occupés par la même personne, il soit clairement établi que la trésorière ou le trésorier rend compte au conseil par le biais de la directrice ou du directeur de l'éducation.

Les conseillères et conseillers scolaires devraient être intéressés et s'impliquer, mais ils ne devraient pas faire le travail d'une directrice ou d'un directeur d'école, d'un membre de l'équipe du conseil, ni d'une ou d'un cadre supérieur du conseil.

– Association d'intervenantes et intervenants

V Pratiques en faveur d'une bonne gouvernance

LA BONNE GOUVERNANCE participe de pratiques efficaces. Intitulée Qu'entend-on par bonne gouvernance?, la section III énumérait plusieurs indicateurs de bonne gouvernance. Les conseils efficaces se fixent des priorités et des objectifs clairs en fonction de leur contexte et des paramètres du cadre législatif et de politiques; les conseils efficaces attribuent leurs ressources d'après ces objectifs. Ils s'acquittent de leurs obligations en matière de responsabilité en examinant régulièrement leurs données et les preuves des résultats des élèves, font participer leurs communautés à l'élaboration des politiques, évaluent continuellement leur propre rendement et apportent les correctifs nécessaires, au besoin. Une compréhension commune des rôles, des responsabilités et de la responsabilité est essentielle, tout comme l'engagement à l'égard de l'établissement de relations de travail efficaces entre le conseil et les cadres supérieurs et entre les membres du conseil. L'ensemble des consultations et des mémoires ont constamment mis l'accent sur l'importance de la confiance mutuelle et de la qualité de la relation entre un conseil et sa directrice ou son directeur.

La transparence ainsi que le maintien d'une circulation efficace et appropriée de l'information entre le conseil, l'administration, les parents et la communauté revêtent également une très grande importance. Un partage de l'information et une responsabilité efficaces semblent être les compétences qu'acquièrent et cultivent les directrices et les directeurs de l'éducation. Un conseil efficace est un conseil qui apprend à prendre des décisions claires sur lesquelles les cadres supérieurs peuvent s'appuyer.

Les conseils doivent élaborer des pratiques efficaces correspondant à leur contexte et les réexaminer régulièrement de manière à les adapter et à les perfectionner de façon constante.

Au cours des consultations régionales, les conseillères et les conseillers ainsi que les directrices et les directeurs ont donné de nombreux exemples de pratiques et de politiques des conseils qui contribuent à assurer une gouvernance responsable et transparente. Les mémoires qui ont été soumis au Comité fournissaient également des exemples semblables.

Voici des exemples de bonnes pratiques qui ont été portées à l'attention du Comité :

Pour favoriser la bonne gouvernance en général :

- Assurer un examen continu des règlements, des politiques, des procédures et des objectifs du conseil;
- Appuyer et favoriser l'établissement de pratiques axées sur les recherches;
- Effectuer des évaluations annuelles de la gouvernance et mener des évaluations officieuses par l'entremise d'un dialogue établi à l'issue des réunions;
- Élaborer des plans à court terme (annuels) dans le but de veiller à ce que tous les aspects de l'examen des objectifs et des priorités aient été pris en compte;
- Élaborer un processus d'examen des politiques pour veiller à ce que les politiques soient à jour et appropriées.

Pour étayer la planification stratégique pluriannuelle et les processus décisionnels :

- Élaborer des objectifs à court et à long terme dans le but de promouvoir la réussite des élèves et de combler les lacunes à cet égard;
- Mettre en place des procédures et des mesures en vue d'évaluer les progrès dans l'atteinte de ces résultats et d'apporter les correctifs voulus, au besoin;
- Planifier les revenus ainsi que les dépenses;
- Utiliser les données de façon efficace à l'appui de l'évaluation et de la prise de décision;
- Élaborer des mécanismes de consultation de la communauté.

Pour promouvoir la transparence et la communication :

- Élaborer un plan de communication favorisant l'échange d'information mutuel entre le conseil et la communauté;
- Mettre en place des politiques et des pratiques facilitant la participation du public à l'élaboration des politiques du conseil;

- Concevoir et diffuser un protocole de communications à l'intention des conseillères et des conseillers et du personnel dans le but de pouvoir diriger les demandes de renseignements ou les préoccupations des électeurs vers les bonnes personnes;
- Déployer des efforts proactifs pour veiller à ce que les intervenants et les communautés concernés soient tenus informés des décisions en matière de politiques faisant l'objet d'un examen, qui sont susceptibles d'avoir une importante incidence sur eux.

Le Comité estime que s'il ne convient pas d'inclure des pratiques spécifiques dans la *Loi*, il serait bon d'encourager le partage des meilleures pratiques entre les conseils scolaires, ce qui peut être fait par l'entremise des séances de perfectionnement professionnel auxquelles participent les conseils et les directrices et les directeurs ainsi qu'au moyen du matériel d'orientation et de formation préparé par le Ministère, les associations de conseillères et de conseillers et/ou un organisme chargé de fournir des activités de perfectionnement professionnel aux conseillères et aux conseillers ainsi qu'aux directrices et aux directeurs.

Outils de bonne gouvernance

On a demandé au Comité de formuler des recommandations à l'égard de deux pratiques efficaces particulières en matière de gouvernance : les comités de vérification et les codes de conduite. Il s'agit de deux outils largement connus pour leur contribution à une bonne gouvernance.

▶ COMITÉS DE VÉRIFICATION

La mise sur pied de comités de vérification relevant des conseils est une pratique de gouvernance qui a été recommandée par l'ensemble des intervenants. Bien qu'il ait été peu fait mention devant le Comité des comités de vérification des conseils scolaires, les participants aux consultations régionales et les auteurs des mémoires soumis ont indiqué considérer les responsabilités fiduciaires des conseillères et des conseillers comme un aspect essentiel de la gouvernance des conseils scolaires.

Certains conseils scolaires comptent déjà des comités de vérification. Ces comités fournissent des renseignements précieux sur les politiques et les mesures de contrôle administratif/financier et peuvent aider les conseils à

gouverner de façon transparente et financièrement responsable. Un comité de vérification relevant directement du conseil a pour objet d'aider le conseil à réaliser ses buts et ses objectifs en assurant l'adoption d'une approche disciplinée systématique à l'égard de l'évaluation et de l'amélioration des mesures de contrôle, des processus de gouvernance et de la gestion des risques. Les mandats des comités de vérification peuvent exclusivement porter sur la gestion financière et la gestion des risques, ou ils peuvent aussi inclure l'examen d'un éventail plus vaste de questions comme la protection de la réputation du conseil, ses pratiques de gestion environnementale et ses relations avec ses employés, de même que la formulation de recommandations à ce propos. Certaines grandes organisations ont recours aux services d'un vérificateur interne professionnel qui, lorsqu'il jouit de l'autonomie voulue, peut fournir des conseils précieux aux directrices et directeurs de l'éducation et aux conseils sur la gestion des risques et autres questions stratégiques.

Les comités de vérification sont des comités de « spécialistes » dans la mesure où leurs membres doivent posséder une connaissance suffisante des principes comptables et des processus de gestion connexes pour pouvoir évaluer l'information portant sur des activités relevant de leur compétence. Une pratique courante consiste à nommer au comité de vérification, un ou plusieurs membres externes possédant les compétences voulues, en mesure d'être pleinement objectifs et ayant une expérience professionnelle des questions financières.

Le Comité recommande que les conseils scolaires soient tenus de mettre sur pied des comités de vérification qui leur fourniront des conseils et formuleront des recommandations en gestion financière et en gestion des risques. Les conseils souhaitant qu'un éventail plus vaste de fonctions fasse l'objet d'une vérification ne seront pas empêchés de le faire.

> *Les conseils sont des organismes publics de plusieurs millions de dollars ayant pour mandat la prise en charge de l'argent public.*
>
> – Association d'intervenantes et intervenants

RECOMMANDATION CONCERNANT LES COMITÉS DE VÉRIFICATION

15. Les conseils scolaires devraient être tenus de mettre sur pied un comité de vérification à titre de comité permanent du conseil; ce comité aura pour mandat de surveiller, au minimum, les politiques financières et de présenter des rapports sur la gestion des risques. Un comité de vérification devrait se composer d'au moins deux conseillères ou conseillers possédant, lorsque cela est possible, une connaissance suffisante des rapports financiers, et d'au moins une personne de l'extérieur possédant une expérience de la gestion financière et opérationnelle ainsi qu'une compréhension des principes comptables.

▶ CODE DE CONDUITE

De nombreux conseils scolaires possèdent des politiques portant sur l'éthique et sur la conduite des conseillères et des conseillers. Ces politiques sont des mécanismes utiles et efficaces permettant d'établir les règles régissant le comportement des membres du conseil lors des réunions et lors d'activités liées au fonctionnement du conseil. Lorsqu'elles sont utilisées de façon efficace, ces politiques peuvent également permettre de promouvoir le respect pour des opinions divergentes et des voix dissidentes, ce qui ne doit pas être confondu avec de l'obstruction ou un comportement inapproprié. À l'heure actuelle, rien dans la *Loi* ni les règlements ne contraint les conseils à se doter d'un code de conduite visant les conseillères et les conseillers, pas plus qu'à sanctionner la violation de ce code. Le code de conduite exigé aux termes de la *Loi sur la sécurité dans les écoles* couvre le comportement de toutes les personnes se trouvant dans une école, y compris celui des conseillères et conseillers scolaires. Cependant, il ne s'applique pas au comportement des conseillères et des conseillers à titre de membres du conseil ou comme participants lors des réunions du conseil.

Bien qu'il se soit dégagé des consultations un large consensus relativement à l'utilité d'un code de conduite exécutoire permettant aux conseils de sanctionner les comportements inappropriés, certains conseillers et conseillères scolaires ont exprimé leurs préoccupations, alléguant qu'un tel code leur imposerait des normes différentes de celles des autres élus.

Une divergence d'opinion est ressortie sur la question de savoir si le code de conduite devait être un code provincial uniforme, soit un cadre provincial dont s'inspireraient les conseils, ou si le code devait être élaboré à l'échelon local. Les avis étaient également partagés à l'égard des mécanismes d'application. De nombreuses personnes pensaient que l'application du code, qui comporterait une échelle de sanctions progressives, devait être confiée aux conseils alors que d'autres proposaient une tierce partie neutre au niveau provincial, laquelle pourrait aider les conseils et les présidentes et présidents à favoriser le règlement des différends et à éviter une escalade des conflits.

Dans le but d'assurer un certain niveau d'uniformité dans toute la province, le Comité estime que le gouvernement devrait obliger les conseils à adopter des codes de conduite s'appliquant aux conseillères et aux conseillers et devrait établir les normes minimales à respecter relativement à ces codes. Ces normes minimales devraient être respectées dans les quatre systèmes, sans que cela n'ait d'incidence sur les droits dévolus aux conseils séparés et aux conseils de langue française aux termes de la Constitution et de la *Charte*. Chaque conseil scolaire devrait être autorisé à inclure au code des dispositions supplémentaires correspondant à ses circonstances particulières.

Les normes provinciales pourraient exiger que le code de conduite fixe les exigences suivantes obligeant les conseillères et conseillers scolaires à :

- agir avec intégrité et à être tenus de respecter la dignité du poste;
- éviter les situations de bénéfice personnel et de conflits d'intérêts;
- respecter les personnes susceptibles d'avoir un avis différent du leur;
- adhérer aux politiques du conseil;
- respecter la confidentialité de l'information obtenue lors de séances privées ou à huis clos du conseil ainsi que les informations confidentielles obtenues en leur capacité de membres du conseil;
- accepter que le conseil détienne tous les pouvoirs et que la conseillère ou le conseiller n'ait aucun pouvoir personnel à l'exception de ceux qui lui sont conférés par le conseil;
- appliquer les décisions prises par le conseil, même en cas de désaccord avec ces décisions de la part de conseillères et de conseillers individuels.

Le cadre législatif devrait aussi permettre à un conseil d'imposer des sanctions en cas de violation de son code de conduite et d'établir l'étendue des sanctions qui pourraient être imposées. Le conseil devrait préciser dans sa politique les procédures auxquelles il aura recours pour appliquer son code. L'application et le respect du code devraient s'appuyer sur un système de sanctions progressives. Les conseils souhaitant élaborer un code d'éthique général servant de complément au code de conduite seront libres de le faire.

Parmi les sanctions auxquelles les conseils pourraient recourir, mentionnons les sanctions suivantes : motion de censure, retenue des honoraires, interdiction imposée à une conseillère ou un conseiller scolaire de représenter le conseil à des fonctions publiques ou au sein d'organismes externes, et exclusion d'une conseillère ou d'un conseiller scolaire de réunions ou de parties de réunions, jusqu'à concurrence de trois réunions. Plusieurs personnes ont proposé d'insister dans la déclaration de mandat sur l'obligation faite à la conseillère ou au conseiller de respecter le code de conduite.

Il importe que les conseillères et les conseillers comprennent le code de conduite de leur conseil. Par ailleurs, l'information sur le code de conduite devrait être largement diffusée dans le but de veiller à ce que des candidats au poste de conseillères et de conseillers, les parents et les autres supporters connaissent l'existence de ce code.

De nombreux participants ont aussi attiré l'attention du Comité sur l'utilité de prévoir un recours à une tierce partie neutre pour les conseillères et les conseillers et pour les conseils. Les conseils doivent pouvoir recourir à une tierce partie neutre et indépendante de leur choix lorsqu'ils ont besoin de conseils ou lorsqu'une conseillère ou un conseiller veut porter en appel leur décision d'imposer une sanction. Cette personne pourrait faire enquête et faire rapport au conseil et lui recommander les mesures qui s'imposent ou une sanction.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CODE DE CONDUITE

16. La Ministre devrait élaborer un code de conduite minimal régissant les conseillères et les conseillers, en consultation avec les conseillères et les conseillers eux-mêmes ou les associations qui les représentent.
17. Les conseillères et conseillers scolaires devraient être tenus d'adopter un code de conduite s'appliquant aux membres du conseil, lequel devrait à tout le moins comporter toutes les dispositions d'un code de conduite provincial.
18. Si un conseil juge qu'une conseillère ou qu'un conseiller a enfreint son code de conduite, il devrait se voir conférer le pouvoir de lui imposer des sanctions, conformément aux sanctions et aux dispositions relatives à l'application du code prévues dans la *Loi*.
19. Les présidentes et les présidents des conseils devraient se voir conférer le pouvoir d'imposer des sanctions à l'endroit d'une conseillère ou d'un conseiller lorsque le conseil a établi, par résolution du conseil, et conformément à l'application régulière de la *Loi*, qu'une conseillère ou qu'un conseiller scolaire a enfreint le code de conduite du conseil.
20. Les conseillères et conseillers scolaires devraient pouvoir nommer une tierce partie externe et neutre qui fera enquête sur les allégations de violation du code de conduite ou qui entendra les appels portant sur l'imposition d'une sanction, et qui conseillera le conseil à cet égard.

> *... les conseillères et conseillers scolaires devraient être tenus responsables de ce qu'ils font du temps passé au conseil, des sujets sur lesquels ils choisissent de discuter et de la culture et du climat qu'ils créent afin de faciliter de manière continue le rendement des élèves. Toutes ces choses sont peut-être difficiles à quantifier, mais, en tant que conseillères et conseillers, nous pouvons les contrôler et contribuer directement à l'amélioration du rendement des élèves.*
>
> – Conseillère scolaire

VI Renforcement des capacités

LES CONSEILS SCOLAIRES sont des organisations complexes, dotées de budgets qui dépassent souvent ceux des municipalités qui composent leurs districts. L'ensemble des compétences et des connaissances des conseillères et des conseillers et leur aptitude à fonctionner de façon collaborative revêtent une importance capitale pour la gouvernance efficace de ces sociétés.

De nombreux participants ont insisté devant le Comité sur l'énorme quantité de connaissances que doivent rapidement acquérir les nouveaux conseillers et conseillères ainsi que sur le temps et les efforts qu'ils doivent consacrer à l'amélioration de leurs connaissances et compétences. Nombreux sont ceux qui ont mentionné l'importance du perfectionnement des compétences ainsi que de la connaissance suffisante de sujets spécifiques dans le domaine de l'éducation, et qui ont parlé de l'utilité et de la nécessité d'offrir une formation à la fois sur les compétences pratiques permettant d'exercer efficacement le rôle de conseillère ou de conseiller et sur les enjeux du secteur de l'éducation. L'idée de diffuser largement l'information portant sur le rôle des conseillères et des conseillers et sur les attentes à leur égard auprès du public dans son ensemble, mais plus particulièrement auprès des personnes qui se portent candidates au poste de conseiller et conseillère, a suscité un large appui.

Les associations provinciales et nationales, tout comme les conseils scolaires individuels, offrent toute une gamme de possibilités de perfectionnement professionnel aux conseillères et conseillers scolaires, bien que la capacité des divers conseils scolaires à cet égard varie. *L'éducation, c'est l'affaire de tous : manuel à l'intention des conseillers scolaires, des conseils scolaires et des collectivités*, document publié de façon collaborative par les quatre associations provinciales de conseillers et de conseillères scolaires de l'Ontario, est une excellente ressource. Le Ministère a aussi offert des séances

d'orientation régionale à l'issue des trois dernières élections visant les conseils scolaires bien que la participation des conseillères et des conseillers à ces séances ait été volontaire. Les directrices et les directeurs de l'éducation jouent un rôle important dans l'orientation des nouveaux conseillers et conseillères scolaires et des présidentes et présidents des conseils scolaires.

Bien qu'il ne se soit pas dégagé de consensus, ni lors des consultations ni dans les mémoires, sur la question de savoir si certaines ou toutes les activités de formation professionnelle devaient être obligatoires pour les conseillères et conseillers scolaires, nombreux ont été ceux qui ont reconnu le fait que le perfectionnement professionnel continu aide les conseillères et les conseillers scolaires à mieux s'informer et à être des personnes plus efficaces, ce qui améliore la capacité d'un conseil à bien gouverner.

On a souvent suggéré que les directrices et les directeurs de l'éducation et les conseillères et conseillers scolaires participent à des activités conjointes de perfectionnement professionnel portant sur la gouvernance de manière à améliorer leur compréhension commune de la gouvernance efficace dans leur contexte spécifique et à promouvoir une relation de travail productive. Ce type de perfectionnement professionnel est surtout important pour la directrice ou le directeur de l'éducation et pour la présidente ou le président du conseil scolaire.

Bien qu'on n'ait pas spécifiquement demandé au Comité de se prononcer sur l'utilité d'activités de perfectionnement professionnel destinées aux directrices et aux directeurs de l'éducation, il reconnaît, comme nombre de participants, que la directrice ou le directeur contribue de façon vitale à une bonne gouvernance et que les directrices et directeurs de l'éducation pourraient bénéficier d'une amélioration de leurs connaissances et compétences en collaborant avec des conseillères et conseillers élus. On a informé le Comité qu'en raison de la démographie des cadres supérieurs des systèmes scolaires il y aurait, semble-t-il, une tendance à recruter des directrices et directeurs de l'éducation comptant moins d'expérience directe de la collaboration avec un conseil et n'étant que peu familiers avec le concept de la gouvernance. On a suggéré que les associations représentant les conseils scolaires, les conseillères et conseillers scolaires, les directrices et directeurs et les agentes et agents de supervision collaborent pour accroître les connaissances des directrices et directeurs ainsi que des surintendantes et surintendants à propos de la gouvernance du conseil scolaire,

et pour mieux renseigner à cet égard. Cette stratégie aurait l'avantage supplémentaire d'améliorer la planification de la relève dans son ensemble.

Une gouvernance efficace des conseils scolaires est le fruit des connaissances et des compétences collectives des membres du conseil ainsi que de leur capacité ou aptitude à travailler ensemble dans le but de gérer et de résoudre les divergences en matière de croyances et de valeurs se rapportant à l'intérêt public, et de concilier la représentation des intérêts des électeurs et la défense des meilleurs intérêts de l'ensemble de l'organisation. Cette dernière tâche est sans doute devenue à la fois plus importante et plus difficile lorsque la fusion de conseils scolaires s'est soldée par l'intégration à un conseil scolaire de régions rurales, suburbaines et/ou urbaines ayant des valeurs distinctes et des intérêts divergents en ce qui touche l'éducation publique.

Le perfectionnement du conseil est un aspect du renforcement des capacités mettant l'accent sur l'amélioration de la capacité des membres du conseil d'agir comme un groupe. Une approche utile en matière de renforcement de cette capacité prend la forme d'une autoévaluation de la part du conseil, laquelle peut avoir plusieurs objectifs, y compris de développer une compréhension commune de la gouvernance efficace, d'améliorer la capacité stratégique du conseil, de bonifier les processus décisionnels et d'établir les besoins en matière d'information sur la gouvernance. Les évaluations des conseils portent généralement sur des questions de base du mandat du conseil. Elles peuvent être menées par les conseils eux-mêmes ou par l'entremise de consultants qualifiés. Idéalement, quelle que soit l'approche, le résultat se traduira par la mise en œuvre d'un plan d'amélioration de la gouvernance par le conseil scolaire.

Les conseillères et conseillers ont d'autres rôles et responsabilités et leurs circonstances personnelles ou géographiques peuvent entraîner des contraintes très réelles sur leur capacité de participer au perfectionnement professionnel. Outre les moyens classiques comme les ateliers et les conférences par lesquels le perfectionnement professionnel est offert, des méthodes créatives s'appuyant sur l'utilisation de la technologie devraient être exploitées de manière à améliorer l'accès au perfectionnement ainsi que sa souplesse, et à réduire les coûts pour les conseillères et conseillers individuels et leurs conseils scolaires. Parmi les méthodes suggérées, mentionnons les cyberconférences, les vidéoconférences et l'enseignement en ligne.

On doit vivement encourager les conseillères et les conseillers et les aider à participer à des séances d'orientation initiale et de perfectionnement professionnel continu dans le but de perfectionner sans cesse leurs compétences et d'améliorer leur capacité de siéger efficacement à un conseil. Le renforcement des capacités doit être explicitement reconnu par le Ministère et par les conseils scolaires comme un investissement important dans la bonne gouvernance. Le besoin d'imposer une bonne gouvernance dans tous les secteurs de la société a été prouvé. Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les conseillères et conseillers scolaires acquièrent souvent des compétences et des aptitudes essentielles à une bonne gouvernance dans tous les secteurs publics ou à but non lucratif. Cependant, les connaissances et compétences de conseillères et conseillers scolaires efficaces risquent de ne pas être très utiles en dehors de la charge élective. Le Comité suggère que la création d'un programme d'agrément volontaire relatif à la gouvernance dans le secteur public, mettant l'accent sur la gouvernance des conseils scolaires, offert par un établissement, par exemple un établissement ayant des liens avec un établissement universitaire, pourrait faire ressortir l'importance de la gouvernance et offrir aux conseillères et aux conseillers scolaires la reconnaissance de compétences valables et portables.

Si le Comité conclut que certaines compétences et connaissances de base sont essentielles pour remplir le rôle de conseillère ou de conseiller de façon efficace, il n'appuie pas les programmes d'orientation et de perfectionnement obligatoires. En fait, le Comité recommande plutôt d'encourager vivement l'organisation de séances d'orientation et de perfectionnement professionnel des conseillères et conseillers scolaires et de rendre ces dernières très accessibles. Il recommande également que le Ministère accorde des fonds aux conseils scolaires et aux associations professionnelles dans le but de les aider à organiser des activités d'orientation initiale et de perfectionnement professionnel ultérieur à l'intention des conseillères et des conseillers scolaires.

L'orientation et le perfectionnement professionnel continu devraient être offerts dans le cadre d'une approche tripartite à laquelle participeraient le ministère de l'Éducation, les associations provinciales et les conseils scolaires. Certains éléments communs de la formation devraient être offerts au niveau provincial, en français et en anglais. Des éléments plus particuliers devraient être offerts par des associations individuelles ainsi qu'au niveau du conseil scolaire. Une collaboration semblable devrait être encouragée pour l'élaboration des ressources nécessaires. Le Ministère a besoin, à tous les niveaux, d'accorder un financement à l'appui du renforcement des capacités.

SUGGESTIONS DE SUJETS POUR L'ORIENTATION ET LE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

Cadres législatif et de politiques

- Responsabilités des conseils et des directrices et des directeurs de l'éducation aux termes de la *Loi sur l'éducation* et d'autres lois
- Rôles des présidentes et des présidents ainsi que des vice-présidentes et vice-présidents des conseils
- Rôle des conseillères et des conseillers individuels, y compris des conseillères et des conseillers des Premières nations et des élèves conseillères et conseillers
- Éducation publique et responsabilités des conseils scolaires
- Dispositions constitutionnelles, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*
- Politiques et modèle de financement du ministère de l'Éducation
- Curriculum provincial
- Séances à huis clos et accès du public à l'information
- Conflit d'intérêts et *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*
- Responsabilités et risques juridiques

Pratique de la gouvernance

- Séances d'orientation sur le conseil scolaire de district : modèle de gouvernance, mandat précis du conseil et politiques connexes (p. ex., structure confessionnelle, linguistique); structure organisationnelle; structure des comités; code de conduite
- Présidentes et présidents : règlement, établissement de l'ordre du jour et renforcement de l'esprit d'équipe
- Utilisation efficace des comités de vérification
- Mentorat exercé par des conseillères et des conseillers expérimentés auprès de nouveaux conseillers et conseillères
- Recrutement et gestion du rendement efficaces de la directrice ou du directeur de l'éducation
- Confidentialité
- Processus liés à la dynamique de groupe : recherche d'un consensus, règlement des problèmes et des conflits
- Suivi relatif aux rapports financiers
- Utilisation efficace de la technologie
- Tenue de réunions et règlement et règles suivis par le conseil
- Autoévaluation du conseil
- Processus quasi judiciaires (expulsions)
- Comités d'examen des installations

Planification stratégique

- Planification relative à la promotion de la réussite et du bien-être des élèves
- Procédures relatives à l'élaboration des politiques et à l'établissement des résultats et des indicateurs
- Planification des immobilisations
- Équité et diversité
- Budget et processus d'élaboration du budget

Communications

- Politiques et processus du conseil en matière de communications
- Stratégies de communication efficaces; protocoles relatifs aux téléconférences et aux vidéoconférences
- Gestion des questions d'actualité

Communauté

- Liaison avec les conseils d'école et les comités de la participation des parents
- Interaction avec le public, y compris les procédures permettant de tenir compte des préoccupations du public et d'interagir avec le personnel du conseil
- Processus du conseil en vue de la consultation du public et de la communication avec le public

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

21. Le perfectionnement professionnel destiné aux conseillères et aux conseillers devrait être planifié et dispensé dans le cadre d'une approche tripartite faisant appel au Ministère, aux associations de conseillères et de conseillers et aux conseils individuels dans le but d'utiliser de façon efficace les ressources et de tenir compte des écarts dans la capacité des divers conseils et associations d'offrir des programmes d'envergure en raison de leur taille, de leur emplacement et des difficultés d'accès à des spécialistes du domaine.

22. Les programmes de perfectionnement professionnel doivent être accessibles et abordables pour les conseillères et les conseillers dans toutes les régions de la province. Ils doivent être offerts selon divers modes, en personne comme à distance, en se prévalant pleinement de la technologie actuelle.
23. Comme complément aux possibilités de perfectionnement professionnel continu, un programme d'agrément volontaire relatif à la gouvernance des conseils devrait être envisagé afin de créer un programme par l'entremise d'un établissement approprié, par exemple un établissement ayant des liens avec un collège ou une université.
24. Une trousse d'information type expliquant les rôles et les responsabilités des conseillères et des conseillers individuels ainsi que des conseils scolaires devrait être élaborée pour informer le public et les aspirants conseillers et conseillères. Cette information devrait être largement diffusée sous forme imprimée et sous forme électronique par l'entremise du ministère de l'Éducation et des conseils scolaires et associations, et être remise à toutes les personnes qui se présentent comme candidates à une élection au poste de conseillère ou conseiller scolaires.

> *... d'après moi, la majorité des candidates et candidats à ce poste sont des personnes très motivées, compétentes et bien impliquées dans la promotion de l'éducation publique. Plusieurs ont un bon niveau d'éducation et une formation professionnelle; certaines ont même de l'expérience dans la gestion d'organisations importantes et complexes. Mais bien sûr toute personne qui débute dans un poste à responsabilités a besoin d'une formation et d'un développement de ses compétences. Les changements sont constants et, quelles que soient les compétences que cette personne apporte avec elle, elle aura besoin d'accroître ses propres connaissances et compétences qui sont nécessaires pour être conseillère.*
>
> – Conseiller scolaire

Règlements concernant les intérêts de la province

VII

LES ARTICLES 11.1 et 230 de la *Loi sur l'éducation* permettent d'établir par règlement les normes concernant le rendement des élèves et d'intervenir quand ces normes ne sont pas satisfaites. Une fois ces normes conçues et approuvées, le ou la ministre disposera des pouvoirs voulus pour demander une enquête dans les affaires d'un conseil s'il ou elle a des raisons de penser que les mesures ou l'inaction d'un conseil ne sont pas conformes au règlement. Si un conseil ne met pas en œuvre des recommandations pour résoudre ces problèmes, le ou la ministre aura les pouvoirs de mettre le conseil sous tutelle.

Dans le cadre de son mandat, le Comité s'est vu confier la tâche de recommander le contenu et le format du règlement éventuel concernant les intérêts de la province relatifs au rendement des élèves. Le Comité constate que, compte tenu des stratégies actuelles d'amélioration du rendement des élèves, le Ministère a adopté une approche de consultation et de soutien envers les conseils scolaires et les écoles confrontés à ces défis en matière d'amélioration du rendement des élèves. Le Comité remarque également qu'il n'existe pas de cas jusqu'à présent d'un conseil scolaire ou d'une école ayant refusé d'accepter les suggestions d'amélioration du rendement des élèves ou de collaboration avec le Ministère. Par conséquent, le Comité estime que la stratégie actuelle de collaboration et de soutien devrait figurer dans les règlements concernant les intérêts de la province portant sur le rendement des élèves. Nous constatons que la législation exige que les associations de conseillères et conseillers scolaires soient consultées sur une période de 60 jours avant le dépôt du règlement, et nous pensons que ces consultations seront vitales pour assurer l'efficacité du règlement.

> *... responsabilité signifie une façon de mesurer notre « produit », c'est-à-dire les jeunes que nous desservons. Bien que tout outil servant à mesurer le rendement des élèves soit utile, il ne donne jamais une image complète. Le succès des élèves représente bien plus que le taux de diplômés et que les résultats des tests de l'OQRE.*
>
> – Conseil scolaire

Durant les consultations organisées par le Comité, de nombreux participants s'inquiétaient énormément de l'utilisation abusive éventuelle des pouvoirs réglementaires et de la possibilité qu'ils soient utilisés par les gouvernements pour pénaliser les conseils, financièrement parlant. Bien que tout le monde reconnaisse que ce sont les conseils scolaires qui devraient en fin de compte être responsables du rendement des élèves, les participants ont exprimé des inquiétudes quant à la possibilité de tenir les conseillères et conseillers scolaires directement responsables des résultats des élèves sur lesquels ils n'exercent pas de contrôle direct.

Par ailleurs, le Comité a aussi entendu des louanges à propos de l'harmonisation sans précédent entre les priorités ministérielles et celles des conseils au plan du rendement des élèves. Il existe des méthodes de collecte et d'analyse des données de plus en plus pointues, y compris une analyse des tendances, qui permettent au Ministère d'analyser les résultats des élèves en tenant compte de tout un vaste éventail de circonstances et de cerner les points forts et faibles au sein des conseils et parmi ces derniers. Jusqu'à présent, on a vu de nombreux cas où, en réponse à des faiblesses cernées dans le cadre de ces analyses, le Ministère a collaboré avec les conseils pour soutenir des mesures visant à pallier ces faiblesses et à faciliter les stratégies d'amélioration du rendement des élèves. À l'heure actuelle, les conseils fournissent au Ministère des plans d'amélioration distincts pour les élèves du jardin d'enfants à la 6e année et pour ceux de la 7e à la 12e année. Le Comité sait qu'à compter de 2009-2010, on demandera aux conseils d'élaborer un plan commun d'amélioration du conseil scolaire portant sur le rendement des élèves du jardin d'enfants à la 12e année.

De nombreux participants ont insisté sur le fait que les normes que les conseils doivent respecter ne devraient pas être exprimées exclusivement

sous forme de norme provinciale numérique fondée sur une évaluation unique, comme les résultats obtenus aux tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE). Ils ont mentionné qu'ils s'inquiétaient du fait que ces résultats sont souvent mal interprétés et mal utilisés dans la sphère publique par des intérêts non gouvernementaux, et sont utilisés pour effectuer des comparaisons inappropriées ou trop simplistes entre les écoles et les conseils scolaires. Les parents conseillent vivement que le succès des élèves ne soit pas défini exclusivement par des notes obtenues aux tests provinciaux. Nombre d'entre eux ont indiqué qu'il fallait respecter l'autonomie locale et préconisaient que des objectifs d'amélioration systématique soient fixés par les conseils. Le soutien du Ministère était surtout apprécié lorsqu'il était offert et assuré de façon collaborative et lorsqu'il respectait la culture et les circonstances locales du conseil.

Les conseillères et conseillers scolaires devraient veiller à ce que leurs plans stratégiques incluent non seulement des objectifs sur le rendement des élèves qui tiennent compte des priorités provinciales, mais aussi des mécanismes de surveillance des progrès permettant d'atteindre ces objectifs. Les décisions budgétaires et l'allocation des ressources devraient aller dans le sens de ces priorités. Le plan d'amélioration du conseil scolaire, conçu par le personnel, devrait représenter le processus de mise en œuvre essentiel du plan stratégique du conseil. On suppose qu'un bon plan stratégique tiendra compte du contexte local et des circonstances particulières propres à ce conseil précis. L'établissement des cibles au niveau du conseil devrait reposer sur la situation locale et les cibles provinciales.

On se sert à l'heure actuelle d'une série d'indicateurs pour évaluer les progrès réalisés en littératie, en numératie et le taux d'obtention du diplôme. Par ailleurs la collecte de données et l'analyse sont devenues de plus en plus pointues. Le contrôle exercé par le conseil et le Ministère devrait porter sur la progression en vue de la réalisation des objectifs et de l'atteinte des normes provinciales, et pas seulement sur l'atteinte des cibles. Voici les raisons pour lesquelles le Ministère songera à effectuer une enquête et à accorder un soutien au conseil : stagnation ou déclin au fil du temps du rendement des élèves, basé sur des indicateurs définis à l'avance. L'intervention initiale du Ministère devrait se faire en collaboration avec le conseil scolaire et au cours d'une période de temps dont on convient pour introduire les changements voulus. Un soutien devrait être accordé, le cas échéant, et toute mesure introduite par le conseil devrait être viable au fil du temps. Le Comité est fermement convaincu que les allocations

de financement du conseil ne devraient pas servir à punir le conseil en cas de non-respect de ses objectifs. Si un conseil fait preuve d'inaction continue ou si les mesures qu'il adopte sont inefficaces et ne permettent pas d'améliorer le rendement des élèves, le ou la ministre peut mettre le conseil sous tutelle. On a rarement eu recours à un type similaire d'intervention pour des raisons financières et il est normalement précédé par une série d'interventions.

On a demandé au Comité de songer aux facteurs atténuants dont on devait tenir compte pour déterminer si un conseil a systématiquement omis de respecter les normes requises concernant le rendement des élèves. De nombreuses réponses ont mentionné les variables démographiques, comme le statut socioéconomique, en tant que facteurs atténuants éventuels. Bien qu'il existe des liens bien établis entre la démographie et le rendement des élèves, la corrélation n'implique pas la causalité. Le Comité remarque qu'il existe de nombreuses preuves indiquant que les écoles ayant des caractéristiques démographiques similaires peuvent avoir des résultats très différents en termes de rendement. Bien que certains facteurs puissent constituer des défis pour les conseils scolaires et que tel soit le cas, ce qui importe est la façon dont chaque conseil réagit au fil du temps à ses caractéristiques communautaires uniques. Par conséquent, le Comité estime que les facteurs qui influent négativement sur les niveaux de rendement devraient être limités aux facteurs comme une perturbation soudaine causée par une grande catastrophe ou par un changement imprévu et drastique du profil démographique des écoles.

RECOMMANDATION SUR LES RÈGLEMENTS CONCERNANT LES INTÉRÊTS DE LA PROVINCE

25. La rédaction des règlements concernant les intérêts de la province devrait reposer sur les principes suivants :
    i. Les indicateurs du besoin d'intervention de la part du Ministère dans un conseil scolaire incluent, sans toutefois s'y limiter, les résultats des évaluations provinciales et tout autre indicateur qui reflète le mode plus pointu de collecte et d'analyse des données permettant de comprendre les progrès accomplis au plan de l'amélioration du rendement des élèves.

ii. Il faudrait insister à la fois sur le rythme des progrès d'un conseil au plan de l'atteinte de ses objectifs de même que sur ses résultats réels.
iii. Les mesures dont on se servira pour juger du rendement d'un conseil devraient être élaborées en ayant recours à des « pratiques exemplaires » fondées sur des preuves, et elles devraient prévoir des rajustements valides et une innovation à l'échelon local.
iv. Les interventions du Ministère devraient offrir un soutien et survenir selon une série de niveaux d'intervention.
v. Les mesures d'intervention visant à résoudre un problème identifié devraient être conçues de concert avec le Ministère et le conseil et tenir compte du contexte local et des caractéristiques de la communauté servie par le conseil.
vi. Les mesures qui seront adoptées pour résoudre les problèmes cernés devraient pouvoir être appliquées par le conseil, une fois l'intervention initiale achevée.
vii. Le Ministère devrait surveiller la mise en œuvre de plans d'amélioration du rendement des élèves et, le cas échéant, enquêter et formuler d'autres recommandations pour veiller à ce que le conseil se conforme aux attentes relatives au rendement des élèves.
viii. Si un conseil ne respecte pas la série de mesures et si le rendement des élèves ne s'améliore pas ou continue de diminuer, le ou la ministre pourra alors nommer une administratrice ou un administrateur pour ce conseil, tel que la *Loi* le prévoit.

> *Toute intervention ministérielle doit impliquer un partenariat, une collaboration et un dialogue entre le conseil et le Ministère qui, ensemble, approuvent une stratégie pour aborder le problème qui a été identifié.*
>
> – Association d'intervenantes et intervenants

VIII Autres enjeux

LE COMITÉ a apprécié de recevoir autant de réponses intéressantes de la part des intervenants durant les consultations régionales et dans les mémoires par écrit. Parmi ces réponses figuraient plusieurs enjeux qui n'étaient pas du ressort du mandat du Comité. Le Comité estime qu'il est important de porter ces enjeux à l'attention de la ministre de l'Éducation, même s'il s'est abstenu de donner des conseils spécifiques à leur propos.

Le rôle des conseillères et conseillers scolaires des Premières nations
Certains participants et mémoires ont remarqué que le règlement actuel régissant la nomination des conseillères et conseillers scolaires des Premières nations aux conseils scolaires restreint de façon inutile la participation de ces conseillères et conseillers à la prise de décision des conseils scolaires locaux. Les règlements actuels vont à l'encontre des pratiques adoptées dans plusieurs conseils, qui prévoient un rôle plus large et inclusif pour les conseillères et conseillers des Premières nations, et qui considèrent les conseillères et conseillers des Premières nations nommés par le biais d'ententes sur les frais de scolarité égaux aux autres conseillères et conseillers scolaires élus.

Accroissement de la participation démocratique aux élections du conseil
Le pourcentage peu élevé d'électeurs qui votent lors des élections municipales et aux conseils scolaires, de même que le nombre de postes qui sont gagnés par acclamation au sein des conseils scolaires de district, en particulier dans les conseils recouvrant un vaste territoire géographique, illustrent une tendance très inquiétante. Dans l'intérêt de la démocratie, le ministère de l'Éducation devrait collaborer avec les associations de conseillères et conseillers scolaires et les administrations municipales à la promotion du poste de conseillère et conseiller scolaire et encourager la participation citoyenne lors des élections dans les communautés scolaires locales et les conseils locaux.

Innovation et expérimentation

Le Comité a entamé des discussions avec des intervenants pour savoir s'ils voulaient concevoir des stratégies et méthodes novatrices. Les objectifs provinciaux d'amélioration de la littératie, de réduction des écarts en matière de rendement des élèves et d'accroissement de la confiance envers l'éducation publique sont bien connus et bénéficient d'un grand soutien. Les initiatives ministérielles à l'appui de ces objectifs sont en général conçues pour être adoptées dans tous les districts. Les intervenants ont cité comme exemple un conseil qui a déjà adopté une stratégie prometteuse qui devait être remaniée pour respecter des critères précis en matière de financement ou de soumission de rapports; on a expliqué au Comité que les calendriers imposés par le Ministère interféraient avec des initiatives en cours au sein du district; et on lui a mentionné qu'il fallait une plus grande cohérence entre les initiatives ministérielles, de même qu'entre les initiatives du conseil scolaire et celles du Ministère. La déclaration la plus extrême était le rejet du concept de responsabilité du conseil scolaire en matière de rendement des élèves parce que « le Ministère contrôle le curriculum, les objectifs de réussite, les évaluations des résultats, la stratégie de réussite et les enveloppes de financement. Par conséquent, le Ministère est responsable du rendement. »

Citons au nombre des exemples d'interventions de plus grande portée l'intégration d'une série de prestataires locaux de programmes préscolaires afin d'obtenir un système cohérent d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, de même que des innovations plus radicales dans les écoles secondaires visant à inverser la tendance de désengagement des élèves.

Plusieurs obstacles à l'innovation ont été cernés : la perception d'une souplesse insuffisante en matière de conception de plusieurs initiatives ministérielles qui entravent l'adoption d'autres approches; une allocation beaucoup trop restreinte des fonds destinés aux priorités locales; et des politiques normatives ou directives et non pas dynamiques. Tous les participants qui ont abordé le sujet avec le Comité conviennent que la souplesse locale inhérente à l'allocation des ressources a diminué au cours des dernières années.

Collaboration entre les municipalités, les conseils coïncidents et d'autres ministères

Plusieurs participants ont insisté sur le fait que l'aptitude des enfants à apprendre et à réussir à l'école dépend de bien plus que de la prestation de l'enseignement par les conseils scolaires. Satisfaire les besoins éducatifs des enfants est une responsabilité partagée qui fait appel à une coordination à plusieurs niveaux et à une collaboration efficace entre les ministères,

les municipalités et les organismes communautaires, de même qu'à une planification conjointe au titre des installations et des services reposant sur les besoins communautaires. Compte tenu des récentes initiatives gouvernementales, comme le rapport du Groupe de travail sur la baisse des effectifs et la Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté, le Comité est en faveur de l'élargissement du rôle des conseils scolaires au plan de l'établissement de partenariats entre les conseils coïncidents, les ministères et organismes gouvernementaux, les municipalités et les organismes communautaires, afin de satisfaire les priorités locales et les besoins sociaux, éducatifs, économiques, de santé et de loisirs de même que les besoins divers des élèves et de leurs familles.

Conflit d'intérêts

Plusieurs participants ont mentionné que la question des conflits d'intérêts qui est régie par la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, n'est pas bien comprise par de nombreux conseillers et conseillères scolaires, et peut déboucher sur des situations difficiles pour les conseils. Il faudrait encourager une meilleure formation et fournir de plus amples renseignements à ce propos. Le Comité a inclu les conflits d'intérêts à la liste des sujets éventuels de perfectionnement professionnel et remarque que les conseils scolaires qui ont déjà adopté des codes de conduite incluront probablement des attentes en matière de comportement en cas de conflit d'intérêts réel ou perçu.

Élèves conseillères et conseillers

Certains participants ont mentionné que le mode de participation des élèves conseillères et conseillers aux réunions et discussions du conseil, tel que prévu dans la *Loi sur l'éducation* et le Règlement sur les élèves conseillers, variait énormément d'un conseil à l'autre. Il semblerait que dans certains conseils, ces clauses ne soient pas bien comprises. On devrait diffuser à grande échelle auprès des conseils scolaires et des élèves des renseignements exacts concernant le rôle et les qualifications des élèves conseillers.

> *Dans le domaine de l'éducation publique, une bonne gouvernance est synonyme d'équilibre entre les demandes des électrices et électeurs et les objectifs d'harmonisation des besoins de tous les élèves dans le cadre d'un budget précis et du respect de la législation… Une bonne gouvernance est une voie ouverte en direction des buts fixés. C'est le moyen de les atteindre.*
>
> – Directeur d'éducation

Conclusion

LES VINGT-CINQ recommandations du présent rapport portent sur les quatre volets du mandat du Comité.

Premièrement, ces recommandations concernent les fonctions, pouvoirs et responsabilités des conseils scolaires, présidentes et présidents, conseillères et conseillers scolaires individuels et directrices et directeurs de l'éducation, et expliquent leurs rôles respectifs.

Deuxièmement, il existe des recommandations sur les pratiques efficaces en matière de gouvernance. Le Comité s'est efforcé de refléter les pratiques efficaces actuelles des conseils scolaires dans le contexte des nouveaux principes de gouvernance qui s'appliquent à tous les secteurs. Les recommandations respectent le fait que les conseils scolaires locaux devraient adopter des principes communs en matière de pratiques qui tiennent compte des contextes locaux spécifiques. Les pratiques efficaces en matière de gouvernance devraient être partagées et soutenues. Le Comité a formulé des recommandations concernant deux outils de gouvernance clés, les comités de vérification et un code de conduite provincial, à l'appui de ceci.

Le renforcement des capacités des conseillères et conseillers scolaires, le troisième volet du mandat du Comité, devrait être évalué explicitement et appuyé par le Ministère et les conseils scolaires. Les recommandations du Comité concernant le perfectionnement professionnel offrent des conseils en la matière.

Enfin, la série de principes que nous proposons pour orienter l'élaboration de règlements concernant les intérêts de la province annoncés par le gouvernement, tient compte de l'approche de consultation et de soutien qui a déjà été adoptée par le Ministère à propos des conseils scolaires et des écoles confrontés à des défis en matière d'amélioration du rendement des élèves.

Le Comité souhaite remercier les conseils scolaires, les associations, les organisations et les personnes qui ont manifesté leur intérêt envers l'éducation en contribuant au processus d'examen de la gouvernance, grâce à leur participation aux consultations régionales et à la soumission de mémoires en ligne et par écrit. La qualité des mémoires et la pertinence et la candeur des discussions durant les consultations ont renforcé la conviction du Comité, à savoir que les personnes responsables de la gouvernance de nos écoles se préoccupent vraiment du bien-être et du rendement des élèves et de la qualité de l'éducation offerte par les écoles financées par les deniers publics. Clairement, des points de vue divergents alimentent et stimulent une réflexion plus approfondie sur la gouvernance de l'éducation. Ces commentaires ont vraiment permis de nourrir nos délibérations et recommandations. Nous sommes convaincus que la participation de tous les intervenants au processus et aux délibérations du Comité se révélera fructueuse.

Liste de recommandations

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RÔLE DES CONSEILS SCOLAIRES

1. La *Loi sur l'éducation* doit être modifiée afin d'inclure une déclaration selon laquelle le mandat des conseils scolaires consiste à promouvoir le bien-être et le rendement des élèves, à offrir des programmes éducatifs efficaces et appropriés pour les élèves et à assurer une gestion efficace des ressources du conseil.
2. Les objectifs généraux pour lesquels le ministère de l'Éducation existe doivent être inclus dans la *Loi*.
3. La *Loi sur l'éducation* dans son intégralité doit être révisée afin de renforcer et d'harmoniser ses dispositions et de supprimer celles qui sont caduques et, éventuellement, de permettre aux conseils scolaires d'assumer leurs responsabilités sans avoir besoin de se référer à une liste détaillée.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES FONCTIONS DES CONSEILS SCOLAIRES

4. Les conseillères et conseillers scolaires devraient être responsables de l'établissement des politiques qui régissent l'éducation dans leur district scolaire.
5. Les conseillères et conseillers scolaires devraient embaucher une directrice ou un directeur de l'éducation qui sera la directrice générale ou le directeur général de l'organisation.
6. Les conseillères et conseillers scolaires devraient être responsables de la gestion du rendement de la directrice ou du directeur de l'éducation.

7. Les conseillères et conseillers scolaires devraient approuver un plan stratégique pluriannuel qui inclut des objectifs en matière de rendement des élèves.
8. Le conseil scolaire devrait faire un rapport annuel au public et à la ministre ou au ministre sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de son plan stratégique.
9. Le conseil scolaire devrait faire un rapport annuel au public et à la ministre ou au ministre sur les mesures entreprises pour garantir la gouvernance efficace et transparente du conseil scolaire, notamment la conformité avec les règlements et les lois provinciales et les responsabilités fiduciaires.
10. La *Loi* devrait établir une distinction claire dans le terme employé pour désigner un conseil scolaire, en tant que personne morale, par opposition au corps des membres élus et nommés.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES FONCTIONS DES CONSEILLÈRES ET CONSEILLERS SCOLAIRES INDIVIDUELS

11. Les conseillères et conseillers scolaires individuels devraient être tenus :
    i. d'agir en conformité avec la politique et les règlements du conseil;
    ii. d'attirer l'attention du conseil sur les intérêts de la communauté locale;
    iii. de communiquer, d'expliquer et de soutenir les décisions du conseil.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES FONCTIONS DE PRÉSIDENTE OU DE PRÉSIDENT DU CONSEIL SCOLAIRE

12. Les présidentes et présidents du conseil scolaire devraient être tenus :
    i. de présider toutes les réunions des conseillères et conseillers scolaires, sauf disposition contraire;
    ii. de mener les réunions conformément aux politiques et règlements du conseil;
    iii. d'établir les ordres du jour des réunions du conseil, en consultation avec la directrice ou le directeur de l'éducation;
    iv. de représenter le conseil auprès de la directrice ou du directeur de l'éducation;
    v. d'agir en tant que porte-parole officiel du conseil scolaire, sauf disposition contraire du conseil.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES FONCTIONS DE DIRECTRICE OU DIRECTEUR DE L'ÉDUCATION

13. Les directrices et directeurs de l'éducation devraient être tenus :
    i. d'élaborer et de mettre en œuvre des plans pour atteindre les objectifs stratégiques du conseil scolaire;
    ii. de présenter régulièrement un rapport au conseil sur la mise en œuvre des objectifs du conseil;
    iii. de formuler des recommandations au conseil sur l'amélioration du rendement des élèves;
    iv. de mettre en œuvre des politiques et des directives du conseil;
    v. de diriger et de contrôler toutes les activités du conseil scolaire conformes à l'orientation stratégique et aux objectifs opérationnels approuvés par le conseil;
    vi. d'informer le conseil si, d'après la directrice ou le directeur de l'éducation, ses décisions ou mesures ne sont pas conformes à la législation;
    vii. d'informer la ou le sous-ministre de l'Éducation si, d'après la directrice ou le directeur de l'éducation, les décisions ou les mesures du conseil ne sont pas conformes à la législation;
    viii. de renseigner les conseillères et conseillers scolaires au sujet des questions pertinentes, notamment celles qui risquent d'être un sujet de dispute;
    ix. de recruter et d'affecter le personnel du conseil, et de gérer sa performance en la comparant aux objectifs du conseil;
    x. de gérer l'administration de l'organisation.

14. Le Comité recommande que, dans les cas où les postes de trésorière ou trésorier et de directrice ou directeur de l'éducation ne sont pas occupés par la même personne, il soit clairement établi que la trésorière ou le trésorier rend compte au conseil par le biais de la directrice ou du directeur de l'éducation.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES COMITÉS DE VÉRIFICATION

15. Les conseils scolaires devraient être tenus de mettre sur pied un comité de vérification à titre de comité permanent du conseil; ce comité aura pour mandat de surveiller, au minimum, les politiques financières et de présenter des rapports sur la gestion des risques. Un comité de vérification devrait se composer d'au moins deux conseillères ou conseillers possédant, lorsque cela est possible, une connaissance suffisante des rapports financiers, et d'au moins une personne de l'extérieur possédant une expérience de la gestion financière et opérationnelle ainsi qu'une compréhension des principes comptables.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CODE DE CONDUITE

16. La ministre devrait élaborer un code de conduite minimal régissant les conseillères et les conseillers, en consultation avec les conseillères et les conseillers eux-mêmes ou les associations qui les représentent.
17. Les conseillères et conseillers scolaires devraient être tenus d'adopter un code de conduite s'appliquant aux membres du conseil, lequel devrait à tout le moins comporter toutes les dispositions d'un code de conduite provincial.
18. Si un conseil juge qu'une conseillère ou qu'un conseiller a enfreint son code de conduite, il devrait se voir conférer le pouvoir de lui imposer des sanctions, conformément aux sanctions et aux dispositions relatives à l'application du code prévues dans la *Loi*.
19. Les présidentes et les présidents des conseils devraient se voir conférer le pouvoir d'imposer des sanctions à l'endroit d'une conseillère ou d'un conseiller lorsque le conseil a établi, par résolution du conseil, et conformément à l'application régulière de la *Loi*, qu'une conseillère ou qu'un conseiller scolaire a enfreint le code de conduite du conseil.
20. Les conseillères et conseillers scolaires devraient pouvoir nommer une tierce partie externe et neutre qui fera enquête sur les allégations de violation du code de conduite ou qui entendra les appels portant sur l'imposition d'une sanction, et qui conseillera le conseil à cet égard.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

21. Le perfectionnement professionnel destiné aux conseillères et aux conseillers devrait être planifié et dispensé dans le cadre d'une approche tripartite faisant appel au Ministère, aux associations de conseillères et de conseillers et aux conseils individuels dans le but d'utiliser de façon efficace les ressources et de tenir compte des écarts dans la capacité des divers conseils et associations d'offrir des programmes d'envergure en raison de leur taille, de leur emplacement et des difficultés d'accès à des spécialistes du domaine.
22. Les programmes de perfectionnement professionnel doivent être accessibles et abordables pour les conseillères et les conseillers dans toutes les régions de la province. Ils doivent être offerts selon divers modes, en personne comme à distance, en se prévalant pleinement de la technologie actuelle.
23. Comme complément aux possibilités de perfectionnement professionnel continu, un programme d'agrément volontaire relatif à la gouvernance des conseils devrait être envisagé afin de créer un programme par l'entremise d'un établissement approprié, par exemple un établissement ayant des liens avec un collège ou une université.
24. Une trousse d'information type expliquant les rôles et les responsabilités des conseillères et des conseillers individuels ainsi que des conseils scolaires devrait être élaborée pour informer le public et les aspirants conseillers et conseillères. Cette information devrait être largement diffusée sous forme imprimée et sous forme électronique par l'entremise du ministère de l'Éducation et des conseils scolaires et associations, et être remise à toutes les personnes qui se présentent comme candidates à une élection au poste de conseillère ou conseiller scolaires.

RECOMMANDATION SUR LES RÈGLEMENTS CONCERNANT LES INTÉRÊTS DE LA PROVINCE

25. La rédaction des règlements concernant les intérêts de la province devrait reposer sur les principes suivants :
    i. Les indicateurs du besoin d'intervention de la part du Ministère dans un conseil scolaire incluent, sans toutefois s'y limiter, les résultats des évaluations provinciales et tout autre indicateur qui reflète le mode plus pointu de collecte et d'analyse des données permettant de comprendre les progrès accomplis au plan de l'amélioration du rendement des élèves.
    ii. Il faudrait insister à la fois sur le rythme des progrès d'un conseil au plan de l'atteinte de ses objectifs de même que sur ses résultats réels.
    iii. Les mesures dont on se servira pour juger du rendement d'un conseil devraient être élaborées en ayant recours à des « pratiques exemplaires » fondées sur des preuves, et elles devraient prévoir des rajustements valides et une innovation à l'échelon local.
    iv. Les interventions du Ministère devraient offrir un soutien et survenir selon une série de niveaux d'intervention.
    v. Les mesures d'intervention visant à résoudre un problème identifié devraient être conçues de concert avec le Ministère et le conseil et tenir compte du contexte local et des caractéristiques de la communauté servie par le conseil.
    vi. Les mesures qui seront adoptées pour résoudre les problèmes cernés devraient pouvoir être appliquées par le conseil, une fois l'intervention initiale achevée.
    vii. Le Ministère devrait surveiller la mise en œuvre de plans d'amélioration du rendement des élèves et, le cas échéant, enquêter et formuler d'autres recommandations pour veiller à ce que le conseil se conforme aux attentes relatives au rendement des élèves.
    viii. Si un conseil ne respecte pas la série de mesures et si le rendement des élèves ne s'améliore pas ou continue de diminuer, le ou la ministre pourra alors nommer une administratrice ou un administrateur pour ce conseil, tel que la *Loi* le prévoit.

Annexe A

Conseils participant aux consultations régionales

Les conseils suivants ont participé aux consultations régionales avec le Comité pour l'examen de la gouvernance :

Toronto, 8 janvier 2009
Dufferin-Peel Catholic DSB
Halton Catholic DSB
Toronto DSB
Upper Grand DSB
CSDÉC du Sud-Ouest
Halton DSB
Peel DSB
Toronto Catholic DSB
CSDC Centre-Sud

Sudbury, 12 janvier 2009
Algoma DSB
Huron-Superior Catholic DSB
Nipissing-Parry Sound Catholic DSB
Rainbow DSB
CSD catholique des Aurores boréales
CSD du Grand Nord
Conseil scolaire public du Nord-Est de l'Ontario
DSB Ontario North East
Near North DSB
Northeastern Catholic DSB
Sudbury Catholic DSB
CSD catholique Franco-Nord
CSDC des Grandes-Rivières
CSD catholique du Nouvel-Ontario

Ottawa, 4 février 2009
Algonquin & Lakeshore Catholic DSB
Hastings and Prince Edward DSB
Ottawa Catholic DSB
Renfrew County Catholic DSB
Upper Canada DSB
CSD catholique de l'Est ontarien
Catholic DSB of Eastern Ontario
Limestone DSB
Ottawa-Carleton DSB
Renfrew County DSB
Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario
CÉCLF du Centre-Est de l'Ontario

Thunder Bay, 6 février 2009
Kenora Catholic DSB
Lakehead DSB
Rainy River DSB
Superior North Catholic DSB
Keewatin-Patricia DSB
Northwest Catholic DSB
Superior-Greenstone DSB
Thunder Bay Catholic DSB

Barrie, 18 février 2009
Bluewater DSB
Durham DSB
Kawartha Pine Ridge DSB
Simcoe County DSB
Trillium Lakelands DSB
York CDSB
Bruce-Grey CDSB
Durham CDSB
PVNC CDSB
Simcoe Muskoka CDSB
York Region DSB
Peel DSB

London, 20 février 2009
Avon Maitland DSB
DSB of Niagara
Greater Essex County DSB
Hamilton Wentworth DSB
Lambton Kent DSB
Niagara CDSB
Waterloo CDSB
Windsor Essex CDSB
Brant-Haldimand Norfolk CDSB
Grand Erie DSB
Hamilton Wentworth CDSB
Huron Perth CDSB
London District CDSB
Thames Valley DSB
Waterloo Region DSB

Annexe B

Mandat

Mandat du Comité pour l'examen de la gouvernance

Conformément à son engagement dans *Tonifier l'éducation en Ontario*, le gouvernement demande au comité de :

- Recommander à la ministre des façons de moderniser et de clarifier, dans la *Loi sur l'éducation*, les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités des conseils scolaires, présidentes et présidents, conseillers et conseillères et directions de l'éducation, tout en renforçant les relations entre les responsables élus en tant que groupe et la directrice ou le directeur de l'éducation en tant que seul employé responsable devant le conseil;
- Identifier et recommander des pratiques de gouvernance efficaces à appliquer au secteur de l'éducation, notamment :
  - des codes de conduite pour les conseillers et conseillères, exécutoires à l'échelle de la province ou à l'échelon du conseil;
  - des comités de vérification qui comprennent des membres externes;
- Proposer un programme à long terme en vue de renforcer la capacité des conseillères et conseillers scolaires;
- Recommander, après consultation des associations de conseillères et conseillers, un contenu et un format appropriés pour d'éventuels règlements concernant les intérêts de la province, visant à assurer qu'un conseil donné atteint les résultats précisés dans la réglementation, tels que l'amélioration de la littératie et de la numératie, ainsi que du taux d'obtention du diplôme.

Les domaines suivants ne relèvent pas du mandat du comité :

- dépenses des conseillères et conseillers scolaires
- honoraires des conseillères et conseillers scolaires
- limites géographiques des conseils
- régime actuel composé de quatre systèmes scolaires.

Annexe C

Document de consultation

LA GOUVERNANCE DES CONSEILS SCOLAIRES EN ONTARIO AU XXI^e SIÈCLE

DOCUMENT DE CONSULTATION

Décembre 2008

Comité pour l'examen de la gouvernance

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 2

2. CONTEXTE ET ÉTENDUE DE L'EXAMEN 3

3. DISCUSSION : GUIDES DES PARTICIPANTS 5

Moderniser la *Loi sur l'éducation* 6
Déterminer des pratiques de gouvernance efficaces 7
Appuyer les dirigeants des conseils scolaires 8
Renforcer la responsabilité des conseils scolaires 9

4. CONCLUSION : RÉPONSE AU PRÉSENT DOCUMENT 10

1. INTRODUCTION

Les conseils scolaires élus localement jouent un rôle vital dans le régime d'éducation financé par des fonds publics de l'Ontario. Les décisions qu'ils prennent dans l'ensemble de la province peuvent avoir des répercussions importantes et directes sur l'enseignement, l'apprentissage et le rendement des élèves dans nos écoles. Par le passé, il incombait aux conseils de décider des installations pédagogiques, des services et des autres ressources qui seraient offerts aux écoles et aux élèves d'une collectivité, et de réunir les fonds nécessaires pour payer ces ressources en levant des impôts municipaux. Depuis que les conseils scolaires se sont vu retirer le pouvoir d'imposer en 1998, ils reçoivent des fonds de la province, grâce à des formules de financement. Ils ont cependant encore la responsabilité de répartir les ressources reçues de manière à soutenir les priorités provinciales, soit améliorer le rendement des élèves, combler l'écart de rendement parmi les élèves qui ne bénéficient pas traditionnellement d'avantages égaux en matière d'éducation et rehausser la confiance de la population envers l'enseignement public. L'attention qui est accordée au rendement des élèves dans toute la province depuis plusieurs années, ainsi que les changements qui sont survenus dans le mode de financement des conseils, ont profondément modifié la relation de gouvernance qui existe entre la province et les conseils scolaires.

À mesure que notre système scolaire et notre société évoluent et semblent gagner en complexité, nous voyons de plus en plus la nécessité de veiller à ce que la gouvernance assurée par les conseils scolaires réponde efficacement à la fois aux priorités provinciales et aux contextes locaux. Une importance grandissante est placée sur les résultats équitables pour tous les élèves, l'engagement communautaire, la responsabilité et la transparence.

Ce souci concernant la gouvernance est d'ailleurs exprimé dans de nombreux rapports.* Le gouvernement l'a officiellement reconnu dans le rapport intitulé *Tonifier l'éducation en Ontario* et en octobre 2008, l'honorable Kathleen Wynne, ministre de l'Éducation, a demandé la création d'un comité pour l'examen de la gouvernance.

> *« Les dirigeants des conseils scolaires (conseillères et conseillers scolaires, directrices et directeurs de l'éducation, agentes et agents de supervision) ont eux aussi besoin de perfectionnement continu pour renforcer leur capacité à collaborer à la mise en œuvre des priorités fondamentales et à l'établissement des conditions favorables nécessaires. À cet égard, d'autres efforts s'imposent pour améliorer la gouvernance des conseils scolaires et les relations entre les conseillères et conseillers scolaires et les directrices et directeurs de l'éducation. Dix ans après l'apport de changements considérables au mode de gestion des conseils scolaires, il est temps de clarifier et de moderniser le rôle des conseillères et conseillers afin qu'ils disposent des appuis nécessaires pour prendre les décisions éclairées essentielles à la réussite des élèves. »*
>
> *Tonifier l'éducation en Ontario*, 2008

Le 4 novembre, la ministre a annoncé l'établissement du Comité pour l'examen de la gouvernance, composé de leaders chevronnés et dignes de confiance dans le milieu de l'enseignement, et a chargé les membres de ce comité de consulter leurs pairs concernant cette importante initiative. Dans le cadre du processus de consultation ainsi amorcé, vous êtes invités à soumettre vos commentaires au sujet du modèle de gouvernance du XXIe siècle.

*Commission royale sur l'éducation (1995); Groupe d'étude sur la réduction du nombre de conseils scolaires en Ontario (1996); La voie de l'avenir II : Rapport sur le rôle des conseils, des conseillères et des conseillers scolaires (1997); Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation (2002); Rapport sur la faisabilité du plan budgétaire pluriannuel proposé et solutions de rechange possibles pour le Toronto District School Board (2006); Rapport sur la faisabilité du projet de plan de gestion budgétaire pluriannuel et les solutions de rechange possibles pour l'Ottawa-Carleton District School Board (2007)

2. CONTEXTE ET ÉTENDUE DE L'EXAMEN

Démarches entreprises

L'examen de la gouvernance constitue la prochaine démarche dans une suite d'initiatives entreprises par le gouvernement pour améliorer l'efficacité des conseils. En 2006, le Ministère a publié le document intitulé « Le respect des conseillères et conseillers scolaires de l'Ontario », dans lequel il confirme « la situation des conseillers scolaires à titre de décideurs clés », reconnaît la précieuse contribution des membres des conseils à l'endroit de notre régime d'éducation et ouvre la voie à une augmentation des honoraires des conseillères et conseillers pour cette même année. À l'été 2007, le Ministère a entrepris une initiative pluriannuelle pour procéder à un examen opérationnel des 72 conseils scolaires de district de la province afin d'évaluer leur efficience et leur efficacité, de reconnaître des pratiques exemplaires, de préparer des recommandations pour l'amélioration et de réunir des commentaires importants sur l'élaboration continue des politiques et des mécanismes de financement.

Le 31 octobre 2008, la ministre a annoncé son intention de créer des lignes directrices concernant les dépenses des conseillères et conseillers et a demandé l'avis de certains intervenants clés du monde de l'éducation. De plus, le Ministère collabore avec le secteur à un certain nombre d'initiatives de leadership visant à renforcer les capacités des dirigeants de l'éducation.

Questions non résolues

La *Loi sur l'éducation* et son règlement forment le cadre législatif qui détermine, entre autres, les éléments de la gouvernance des conseils scolaires. Cependant, bon nombre de ces dispositions législatives sont complètement périmées. Par exemple, le public tient les conseils scolaires et les écoles pour responsables de la réussite des élèves. Or, si la loi fait état des pouvoirs des conseils scolaires en ce qui concerne notamment l'achat de lait pour les élèves, la création de corps de cadets et l'érection de clôtures, elle ne leur reconnaît nulle part la fonction principale de veiller aux résultats de l'éducation.

D'autres questions de gouvernance ont été soulevées, souvent par des conseillères et conseillers et par des directrices et directeurs de l'éducation :

- Le manque de clarté concernant leurs rôles et leurs responsabilités;
- L'importance de clarifier la relation des conseillères et conseillers avec la direction de l'éducation;
- La crainte que certains membres de conseils soient insuffisamment préparés à assumer les fonctions de leur poste;
- La nécessité de donner une formation en matière de gouvernance efficace.

Mandat de l'examen de la gouvernance

Le gouvernement maintient son engagement envers le cadre constitutionnel qui régit l'éducation en Ontario. Dans ce contexte, l'examen de la gouvernance portera sur les points suivants :

1. Moderniser la *Loi sur l'éducation* pour mettre à jour et clarifier les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités des conseils scolaires, des présidentes et présidents, des conseillères et conseillers individuels, et des directrices et directeurs de l'éducation, et pour consolider les relations qui existent entre les responsables élus en tant que groupe et la directrice ou le directeur de l'éducation en tant que seul employé responsable devant le conseil;
2. Déterminer et recommander des pratiques de gouvernance efficaces, notamment des codes de conduite pour les conseillères et conseillers, exécutoires à l'échelle de la province ou à l'échelon du conseil, et des comités de vérification qui comprennent des membres externes;
3. Proposer des programmes à long terme de perfectionnement professionnel pour appuyer les conseillères et conseillers scolaires dans leur rôle;
4. Recommander un contenu et un format appropriés pour d'éventuels règlements concernant les intérêts de la province afin de renforcer la responsabilité des conseils scolaires quant au rendement des élèves.

3. DISCUSSION : GUIDES DES PARTICIPANTS

Les guides de participants indiqués ci-dessous et aux pages suivantes contiennent des renseignements généraux importants et mettent en lumière les questions à étudier.

Guide de discussion 1
Moderniser la *Loi sur l'éducation*

Guide de discussion 2
Déterminer des pratiques de gouvernance efficaces

Guide de discussion 3
Appuyer les dirigeants des conseils scolaires

Guide de discussion 4
Renforcer la responsabilité des conseils scolaires

Guide de discussion 1 :

Moderniser la *Loi sur l'éducation*

Principales considérations :

- La législation est périmée en ce qui concerne les fonctions et les pouvoirs des conseils scolaires et ne tient pas compte des attentes concernant les résultats de l'éducation.
- Elle manque de clarté en ce qui concerne les rôles des conseils scolaires, des présidentes et présidents, des membres des conseils et des directrices et directeurs de l'éducation.
- Bien que la loi reconnaisse et habilite chaque conseil scolaire en tant qu'entité unique, certains conseillers traitent directement avec les agents de supervision et d'autres membres du personnel.
- D'autres provinces et conseils ont récemment modernisé la gouvernance de leur secteur élémentaire/secondaire. La Colombie-Britannique, par exemple, exige que les conseils soumettent chaque année un contrat d'accomplissement à la ministre de l'Éducation. Au Québec, les commissions scolaires doivent adopter et publier un plan stratégique où sont prévus différents moyens d'évaluer l'atteinte des objectifs.
- La direction de l'éducation exerce une influence considérable sur le rendement d'un conseil. Cependant, la direction peut se trouver en situation de conflit lorsque les objectifs stratégiques du conseil s'opposent aux directives du Ministère.
- Il a été proposé que les directions de l'éducation aient une double responsabilité envers le conseil et envers la ministre, comme c'était le cas autrefois en Ontario.

Guide de discussion 1 :

1) De quoi les conseils scolaires devraient-ils être responsables?

2) Quels sont les rôles et les responsabilités appropriés pour :
   a) le conseil?
   b) la présidente ou le président?
   c) les conseillères et conseillers individuels?
   d) la direction de l'éducation?

3) La direction de l'éducation devrait-elle entretenir un double rapport hiérarchique et rendre des comptes à la fois au conseil et à la ministre, comme cela se faisait il n'y a pas si longtemps en Ontario? Si oui, comment devrait-on résoudre les éventuels conflits entre le mandat de la ministre et celui du conseil scolaire?

Guide de discussion 2 :

Déterminer des pratiques de gouvernance efficaces

Principales considérations :

- Une gouvernance efficace est essentielle pour les conseils scolaires en tant qu'organismes publics responsables envers la collectivité et le gouvernement.
- Un certain nombre de conseils ont apporté des changements considérables dans leurs modèles et leurs pratiques de gouvernance ces dernières années, mais il reste nécessaire d'entreprendre une discussion sectorielle pour déterminer ce qui constitue une gouvernance efficace et des indicateurs d'efficacité pertinents.
- Certains conseils apportent des améliorations sur les plans de la transparence, de la responsabilisation et de la confiance du public en employant des méthodes claires de communication publique (p. ex., afficher sans délai le procès-verbal des réunions dans le site Web du conseil, annoncer les occasions de présentation publique et la marche à suivre, et communiquer de façon efficace avec la collectivité).
- De nombreuses circonscriptions concentrent leurs efforts sur la création d'un code d'éthique ou d'un code de conduite exécutoire pour les membres des conseils scolaires. Au Québec, par exemple, les commissions scolaires sont tenues par la loi d'établir un code d'éthique et de désigner des personnes chargées de le faire respecter. La loi oblige également les commissions à publier la politique liée au code d'éthique dans leur rapport annuel et à déclarer le nombre de cas traités, les infractions commises et les pénalités imposées. La Nouvelle-Écosse a depuis peu promulgué une loi qui obligera les conseils à adopter un code d'éthique normalisé et exécutoire, ainsi qu'un règlement procédural relatif à la conduite des réunions. En août 2008 le Halifax Regional School Board a publié un document de discussion intitulé « Good Governance » afin de solliciter le point de vue du public et informer le conseil scolaire élu suivant concernant les attentes du public à cet égard. Enfin, dans les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Saskatchewan et de l'Alberta, la loi prévoit des dispositions concernant le renvoi de tout membre d'un conseil en raison de sa conduite ou d'une faute.
- De l'avis de certains experts en éducation, les conseils scolaires doivent se concentrer sur le rendement des élèves et dévier le moins possible de cet objectif premier pour être efficaces et pour bien fonctionner.

Guide de discussion 2 :

1) En quoi consiste une gouvernance efficace des conseils scolaires élus?

2) Qu'est-ce qui augmenterait la capacité des conseils scolaires de rencontrer les besoins à l'échelon local dans le cadre des priorités établies au niveau de la province?

3) De quelles pratiques de gouvernance avez-vous pu constater l'efficacité?

4) Quelles pratiques et politiques soutiennent une gouvernance efficace?

5) Devrait-il exister un code d'éthique ou de conduite provincial pour les membres des conseils scolaires ou faudrait-il plutôt élaborer un tel code à l'échelle locale? Comment devrait-on faire respecter le code d'éthique ou de conduite?

6) Les conseils devraient-ils être tenus d'établir et de mettre en œuvre des politiques et des procédures précises pour favoriser une bonne gouvernance? En quoi devraient-elles consister?

Guide de discussion 3 :

Appuyer les dirigeants des conseils scolaires

Principales considérations :

- Dans le document intitulé *Tonifier l'éducation en Ontario*, le gouvernement s'est engagé à veiller à ce que les membres des conseils disposent des appuis nécessaires pour prendre les décisions éclairées essentielles à la réussite des élèves, pour réduire les écarts en matière de rendement des élèves et pour accroître la confiance de la population envers l'enseignement public.
- Bien que des organismes de conseillers scolaires et certains conseils scolaires individuels offrent des moyens de perfectionnement professionnel aux conseillères et aux conseillers, cette formation est généralement facultative. Certains conseillers ou présidents avouent qu'ils se sentent mal préparés à agir efficacement et ne sont pas certains de bien connaître leurs rôles et leurs responsabilités.
- Même si les membres des conseils ont accès à différents appuis pour développer leurs capacités, il n'existe aucune approche progressive et homogène à long terme pour le renforcement des capacités au sein des conseils scolaires.
- Un certain nombre d'États américains dirigent des programmes de formation obligatoires pour les conseillères et conseillers scolaires (p. ex., le Kentucky, la Caroline du Sud, l'État de New York). D'autres secteurs publics ont modernisé le renforcement des capacités dans les conseils : l'Ontario Hospital Association, par exemple, a créé un centre d'excellence de la gouvernance et offre aux membres du conseil des cours conduisant à l'obtention d'un certificat en fonction de leur niveau d'expérience.

Guide de discussion 3 :

1) Quel type de formation pourrait être offert aux conseillères et conseillers scolaires?

2) La formation devrait-elle être obligatoire?

3) Quel type de soutien permanent peut-on offrir pour permettre aux conseillères et conseillers et aux présidentes et présidents de continuer à renforcer les capacités des conseils élus? Comment ce soutien pourrait-il être donné?

4) Quels appuis devraient être offerts aux directions de l'éducation afin de les aider à fournir un leadership efficace dans les fonctions de la gouvernance?

Guide de discussion 4 :

Renforcer la responsabilité des conseils scolaires

Principales considérations :

- L'actuel cadre législatif ne précise pas en quoi consiste le mandat des conseils scolaires par rapport aux trois grandes priorités du gouvernement : améliorer le rendement des élèves, réduire les écarts en matière de rendement et accroître la confiance envers notre régime d'éducation publique.
- Quoique le gouvernement ait fixé des objectifs en ce qui concerne le rendement des élèves, les « normes » que les conseils devraient être tenus de respecter n'ont fait l'objet d'aucune discussion. La loi (article 11.1) autorise le gouvernement à fixer des normes par règlement et octroie à la ministre le pouvoir d'intervenir s'il est démontré que ces normes ne sont pas respectées. À ce jour, aucun règlement n'a été élaboré pour déterminer quelle serait la teneur de ces normes, quelles circonstances déclencheraient l'intervention du gouvernement ou quelles seraient les étapes du processus.

Guide de discussion 4 :

1) Quelles normes les conseils scolaires devraient-ils être tenus de respecter dans les domaines de la littératie, de la numératie et du taux d'obtention du diplôme ou dans toute autre mesure des résultats des élèves?

2) Quels autres objectifs concernant les résultats des élèves et quelles mesures pour les appuyer devraient être précisés par règlement afin d'assurer une éducation de qualité?

3) Comment les conseils scolaires devraient-ils assumer la responsabilité des résultats des élèves?

4) La ministre devrait-elle intervenir si un conseil manque systématiquement à l'accomplissement de ses tâches et ne respecte pas une norme provinciale? À quel moment et de quelle manière l'intervention devrait-elle avoir lieu? Quelles devraient être les étapes du processus et quelle aide devrait être offerte au conseil dans une telle situation?

5) Y a-t-il des facteurs atténuants qui devraient être pris en considération en cas de manquement aux normes?

4. CONCLUSION : RÉPONSE AU PRÉSENT DOCUMENT

Votre opinion nous est précieuse dans le cadre de cette importante consultation. Si vous souhaitez fournir vos commentaires et vos points de vue sur les quatre sujets qui sont soumis à l'examen du Comité, veuillez écrire à :

Monsieur Rick Johnson et Madame Madeleine Chevalier
Coprésidents
Comité pour l'examen de la gouvernance
Ministère de l'Éducation
a/s de la Direction des relations de travail et de la gestion de l'éducation
Édifice Mowat, 15e étage
900, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1L2

Courriel : Rick.Johnson@ontario.ca
Madeleine.Chevalier@ontario.ca

Ce document sera également disponible en janvier 2009 sur le site web du ministère de l'Éducation à www.edu.gov.on.ca/fre et vous pourrez soumettre vos commentaires en ligne.

Veuillez soumettre votre réponse au plus tard le
28 février 2009

Imprimé sur du papier recyclé

09-078
ISBN 978-1-4249-9760-2 (imprimé)
ISBN 978-1-4249-9761-9 (PDF)
ISBN 978-1-4249-9762-6 (TXT)

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2009